



„SAVETI I POSTUPCI“ ZA PRIMENU OKVIRNE DIREKTIVE O VODAMA



**Resursni dokument za nevladine organizacije
koje se bave životnom sredinom o smernicama
Evropske Unije za primenu
Okvirne direktive o vodama**

This publication has been produced with the assistance of the European Union.
The contents of this publication are the sole responsibility of the
Young Researchers of Serbia and can in no way be taken to reflect
the views of the European Union.

Ova publikacija je napravljena uz pomoć Evropske unije.
Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost
Mladih istraživača Srbije i ne može se ni na koji način
smatrati da odražava stavove Evropske Unije.



**„SAVETI I POSTUPCI“ ZA PRIMENU
OKVIRNE DIREKTIVE O VODAMA**

Resursni dokument za nevladine organizacije
koje se bave životnom sredinom o smernicama
Evropske Unije za primenu Okvirne direktive o vodama

Februar 2011.

Naslov originala

„Tips and Tricks“ for Water Framework Directive Implementation, WWF and European Environmental Bureau, March 2004

Priručnik izdanja na srpskom

Projektni konzorcijum „Priprema javnosti u Srbiji za učešće u zaštiti voda“:

Mladi istraživači Srbije, Inženjeri zaštite životne sredine, WWF – Dunavsko-Karpatki program.

Urednik izdanja na srpskom

Dušica Trnavac

Saradnički tim

Duška Dimović, Irma Popović Dujmović, Jelena Ristić Beronja, Nadica Jelić

Izadavač

Mladi istraživači Srbije

Bulevar umetnosti 27, 11070 Novi Beograd

www.mis.org.rs

Za izdavača

Tanja Petrović

Priprema za štampu i štampa

Avangarda, Novi Beograd

Tiraž

500 primeraka

Projekat se realizuje uz podršku Evropske Unije

Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji

Projekat „Jačanje dijaloga između organizacija civilnog društva Srbije i EU“ finansira Evropska unija.



Za više informacija / For more information:

PROJEKAT „JAČANJE DIJALOGA IZMEĐU ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA SRBIJE I EU“

STRENGTHENING SERBIA-EU CIVIL SOCIETY DIALOGUE PROJECT

20a/3 Palmotićeve St.

11 000 Belgrade, Republic of Serbia

Tel/fax: +381 11 324 78 75

www.dijalog.org.rs; e-mail: office@dijalog.org.rs

© 2004 WWF-World Wide Fund for Nature (Svetski fond za prirodu) i EEB- European Environmental Bureau (Evropski biro za životnu sredinu)

Misija **WWF**-a je da zaustavi uništavanje životne sredine i da stvori budućnost u kojoj ljudi žive u skladu sa prirodom putem: očuvanja svetske biološke raznovrsnosti, održivog korišćenja prirodnih resursa, smanjenja zagađenja i preterane potrošnje.

EEB savez je 147 organizacija civilnog društva iz oblasti životne sredine sa sedištem u zemljama članicama EU-e, kao i u većini pristupnih zemalja, i u nekoliko susednih zemalja. Ove organizacije opsega su od lokalnog i nacionalnog, sve do evropskog i međunarodnog. Cilj EEB-a je zaštita i unapređenje evropske životne sredine, i davanje prilike građanima Evrope da odigraju svoju ulogu u ostvarivanju tog cilja. Kancelarija EEB-a u Briselu osnovana je 1974. da bi za svoje članove predstavljala centralu u monitoringu i odgovaranju na politiku životne sredine EU-e koja je bila u nastajanju.

Istraživanje koje je bilo neophodno za izradu ovog dokumenta, kao i dobar deo pripreme, uradila je Gillian Marmelstein (pripravnica u EEB-u 2002/2003.). Tekst su dovršili Stefan Scheuer (Evropski zavod za ekologiju), Eva Rovó Gelabert i Francisco Tavares (WWF – Program živih voda – Evropa) i Ruth Davis (Kraljevsko udruženje za očuvanje ptica – RSPB).

Odgovorni izdavač John Hontelez, Evropski ekološki red, jul 2004.

Za dalja obaveštenja, molimo vas da kontaktirate:

Stefan Scheuer

European Environmental Bureau (EEB)

Boulevard de Waterloo 34 | B-1000 Brussels | Belgium

Tel.: +32 2 289 1304

E-mail: stefan.scheuer@eeb.org

Web stranica: www.eeb.org

Sergiy Moroz

WWF European Policy Office

168 avenue de Tervuren | 1150 Brussels | Belgium

Tel.: + 32 2 743 8800

E-mail: smoroz@wwf.panda.org

Web stranice:

http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/freshwater/index.cfm

http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/freshwater.cfm

WWF kontakt u Srbiji: serbia@wwfdcp.org

SADRŽAJ

Predgovor	4
1. Uvod	5
1.1 Opaska o Okvirnoj direktivi o vodama.....	5
1.2 Pozadina Zajedničke strategije sprovođenja Okvirne direktive o vodama.....	7
1.3 Pitanja koja obuhvataju Zajedničku strategiju sprovođenja Okvirne direktive o vodama.....	8
1.4 Radni plan Strategije sprovođenja Okvirne direktive o vodama 2003.-2004.....	10
1.5 Zašto smo pripremili ovu smernicu i kako je možete upotrebiti?.....	11
2. Često postavljana pitanja (FAQ)	13
2.1 Okvirna direktiva o vodama.....	13
2.2 Dokumenti smernice za Zajedničku strategiju sprovođenja Okvirne direktive o vodama.....	20
3. „Saveti & postupci“ za upotrebu dokumenata smernica za Zajedničku strategiju sprovođenja Okvirne direktive o vodama	24
3.1 Identifikacija vodnih tela.....	25
3.2 Učestvovanje javnosti.....	29
3.3 Močvarna tla.....	31
3.4 Analiza pritisaka i uticaja (IMPRESS).....	35
3.5 Ekološko razvrstavanje (tri dokumenta smernica).....	37
3.6 Identifikacija i određivanje znatno promenjenih i veštačkih vodnih tela (HMWB).....	42
3.7 Postupak planiranja.....	45
3.8 Ekonomska analiza (WATECO).....	47
3.9 Monitoring.....	50
3.10 Interkalibracija.....	51
3.11 Geografski informativni sistem (GIS).....	54
4. Pilot ispitivanje rečnog sliva prema dokumentima smernicama Zajedničke strategije primene Okvirne direktive o vodama	56
4.1 Uvod.....	56
4.2 Tekuće poteškoće u sprovođenju i integraciji pilot ispitivanja rečnog sliva (PRB).....	59
5. Zaključci	64

Predgovor

Ljudi se brinu za vodu. Nedavna anketa¹ o evropskom stavu prema životnoj sredini pokazala je da su građani sve više zabrinuti za zagađenost reka, jezera, podzemnih i obalnih voda. 2002. godine više od 40% evropskih građana bilo je „jako zabrinuto“ za stanje ekosistema kopnenih voda. To je ukazalo na znatan porast od 10% u odnosu na 1999. godinu. Zaštita voda jedna je od najstarijih ekoloških politika Evropske unije (EU). Postoji više od dvadeset zakona za zaštitu površinskih i podzemnih voda od ljudskog delovanja, koji propisuju norme kvaliteta vode i zahtevaju tehnike sprovođenja smanjenja zagađenja i kontrole emisija za raznovrsne upotrebe vode i delovanja². Uprkos ovom impresivnom zakonodavnom telu, integritet Vaše vode daleko je od prihvatljivog, a stanje manjih reka i jezera, kao i podzemnih voda, sve više se pogoršava, pogotovo stanje onih na koje utiče difuzno zagađenje. Razlog? Mnogi od relevantnih zakona EU-e nisu bili pravilno sprovedeni niti primenjeni, a ciljevi drugih politika EU-e, uključujući ekonomsku, poljoprivrednu i saobraćajnu, u jasnoj su suprotnosti sa ciljevima „zaštite voda“³. Okvirna direktiva o vodama (WFD) iz decembra 2000. novo je poglavlje u vodnoj politici EU-e – ona objedinjuje postojeće zakone, dodaje nove ekološke instrumente i upravljačka sredstva, a što je najvažnije od svega, nudi opšti ekološki cilj. Desetinama godina unazad interesne grupe i akademici zahtevali su ekološku politiku i ciljeve usmerene na „noseći kapacitet“ životne sredine, pravilno dugoročno funkcionisanje ekosistema i održavanje biološke raznovrsnosti. Oni koji donose odluke, konačno su prihvatili ovaj zahtev i uneli ga u zakon EU-e putem WFD-a. WFD je veliki napredak u vodnoj politici EU-e i usmeren je na ostvarenje značajnih rezultata, čime nas ohrabruje u našim naporima da reči teksta zakona pretvorimo u svakodnevne odluke o upravljanju vodama. Ipak, budući da je WFD opšti „okvir“, koji se mora pretvoriti u konkretne ciljeve i mere na nivou rečnog sliva, on ostavlja Zemljama članicama veliki manevarski prostor.⁴ Budući da znamo da mnogi zakoni EU-e nikada nisu propisno primenjeni i sprovedeni, ostajemo skeptični prema činjenici da li će vlade zaista preći sa „uobičajenog načina ponašanja“ na integrisano i ekološko upravljanje rečnim slivom kako to nalaže WFD. Tako ćemo proceniti uspeh ovog novog zakona na njegovim „stvarnim“ rezultatima, na tome da li ostvaruje „dobar ekološki status“

i „dobar hemijski status“ svih voda do 2015. godine, kako to nalaže pravni tekst.

Drago nam je da su Evropska komisija i Zemlje članice EU-e prepoznale mogući jaz između stvarnog teksta WFD-a i načina na koji se sprovodi. Zajedno smo radili od 2001. da bismo ostvarili zajedničko razumevanje i smernice za sprovođenje WFD-a. Ovaj proces poznat je kao Zajednička strategija sprovođenja WFD-a. Dosadašnji rezultati – 13 dokumenata smernica sa ukupno više od 1.500 stranica – su dobro ishodište i trebali bi se naći u široj primeni. Ipak, nisu sve preporuke iz ovih smernica jednostavno razumljive niti su vrlo ambiciozne. Neke preporuke nedovoljne su za postizanje ciljeva WFD-a i to u vezi sa zakonom. Kritička upotreba dokumenata smernica od bitnog je značaja – oni nisu planovi. Naše učestvovanje u Zajedničkoj strategiji sprovođenja WFD-a bilo je vredno truda jer nam je pružilo bogatstvo informacija i produbljeno razumevanje WFD-a. Takođe nam je ukazalo na neke od poteškoća s kojima će se Zemlje članice suočiti. Mislimo da je ova informacija relevantna za sve one koji žele da učestvuju u sprovođenju i primeni WFD-a, evropskog zakona o vodama, na nacionalnom nivou. Trebala bi biti od pomoći ekološkim nevladinim organizacijama u kritičkoj upotrebi evropskih dokumenata smernica kako bi doneli odluke od načelne važnosti u vezi s nacionalnim, regionalnim ili lokalnim upravljanjem vodama. Sastavili smo ovu smernicu da bismo objasnili službene evropske smernice i nadamo se da ćemo time ohrabriti ekološke nevladine organizacije i ostale interesne grupe da postanu aktivne u ostvarivanju evropskog najambicioznijeg i najizazovnijeg zakona o vodama.

Želeli bismo da se zahvalimo Gillian Marmelstein na njenom sveobuhvatnom istraživačkom radu na ovoj smernici kao i svojim kolegama u EEB-u i WWF Programu za zaštitu voda – Evropa, koji su učestvovali u razvoju EU smernice i koji su nam takođe stavili na raspolaganje informacije za ovu smernicu.

Stefan Scheuer, Viši savetnik za politiku, EEB

Eva Royo-Gelabert, Viši savetnik za evropsku vodnu politiku, WWF

¹ Eurobarometer 58.0 „The attitudes of Europeans towards the environment“, The European Opinion Research Group (EORG „Public Opinion Analysis“, December 2002 <http://europa.eu.int/comm/environmental/barometer>

² Za dalje informacije vidi Poglavlje 3 u „EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive, January 2001“ <http://www.eeb.org/publication/EEB%20Water%20Handbook%20Absolut%20Final%202001.pdf>

³ Za dalje informacije vidi „WWF's Water and Wetland Index: Critical issues in water policy across Europe, November 2003“ http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/freshwater/initiatives/wwi/phase2.cfm

⁴ Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ No. L 327, 21.12.2000, p. 1. Možete pronaći pravni tekst na http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kietAGIDmfGUXjGzGpGuTRfUzMyuglqK/yxRqRfEtKHf9z04g6BtlYVntD4GRcD2r/6RjYM_V/WFD-EN.pdf

1 Uvod

1.1 Opaska o Okvirnoj direktivi o vodama

Okvirna direktiva o vodama⁵ (WFD) na snazi je od 22. decembra 2000. Njena svrha je uspostavljanje okvira za zaštitu svih voda (kopnenih, površinskih voda, prelaznih /mešovitih/ voda, priobalnih morskih voda i podzemnih voda). Prema Direktivi, Zemlje članice obavezne su da spreče dalje uništavanje, da unaprede i ponovno uspostave status vodnih ekosistema, kao i kopnenih ekosistema i močvarnih tla koja direktno zavise od vodnih ekosistema. Njen cilj je postići „dobar ekološki i hemijski status“ do 2015. godine. Pod gotovo neporemećenim prirodnim uslovima, vodna ekologija – flora i fauna – je merilo (polazna tačka) za ovaj cilj.

To je prvi put da je neka Direktiva EU-e progovorila ne samo o hemijskim aspektima zaštite voda, već i o njenim ekološkim aspektima kao režimu toka, sastavu i obilju vodenih organizama, itd. To znači, na primer, da će WFD omogućiti rekama da budu reke i da funkciju kao reke, umesto da se koriste tek kao puki transportni kanali, na šta su svedene u mnogim delovima Evrope. Da bi to učinila, WFD koristi rečni sliv, odnosno geografsko područje koje odvodi sve površinske vode u jednu tačku, kao funkcionalnu jedinicu. S ekološkog stanovišta to je ispravan pristup upravljanju vodama. Direktiva time promoviše integrisano upravljanje rečnim slivom kao najkorisnijim načinom za postizanje održive upotrebe voda. Ovo, zauzvrat, zahteva koordinisano planiranje upotrebe zemljišnih i vodnih resursa unutar celokupnog sliva i obuhvatanje svih površina, priobalnih i podzemnih voda kao i aktivnosti obrade tla.

„Princip opreza“ i „princip zagađivač plaća“ iz Evropskog Ugovora unešeni su u WFD, što promoviše održivu upotrebu vodnih resursa zasnovanu na dugotrajnoj zaštiti, uključujući upotrebu instrumenata poput politike određivanja cene voda. Direktivom se zahteva da Zemlje članice progresivno smanje izlivanje, emisiju i gubitak prioriternih materija i zaustave ili postepeno ukinu prioritne opasne materije. WFD traži smanjivanje zagađenja podzemnih voda i sprečavanje daljeg zagađenja. Njena primena trebala bi pomoći u ublažavanju posledica poplava i suša.

Okvirna direktiva o vodama u sebi sadrži tri središnja elementa vodnog ekosistema:

- **Kvalitet vode** koji može biti ugrožen antropogenim zagađenjem, uključujući sve, od industrijskih hemikalija (đubriva, fertilizatora, pesticida), gradskih ili industrijskih otpadnih voda (deterdženti, farmaceutske supstance, PAH), do rashladnih voda iz elektrana, itd.
- **Količina vode** (opsegom i tokom – hidrološkim režimom) koja može biti ugrožena crpljenjem, odvodnjavanjem, stvaranjem jaruga – jaružanjem, kanaliziranjem, gradnjom brana i svim vrstama ljudskih aktivnosti, poput elektrana, prevoza, industrije i poljoprivrede.
- **Vodno stanište** (morfologija reka, jezera i obala – uključujući sedimentnu strukturu i sastav – krivudanje reka, itd.) koji može biti ugrožen intenzivnom obradom tla, erozijom tla, i infrastrukturnama za gore navedene aktivnosti.

Kvalitet, količina i habitat jednako su važni i međusobno zavisni činioci za postizanje „dobrog ekološkog statusa“, tj. onog koji je neophodan za potporu vodnoj bioraznovrsnosti bliskoj neporemećenim uslovima, svim vodno-zavisnim ekosistemima i svim legitimnim čovekovim načinima upotrebe vode.

⁵ Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, O J No. L 327, 21.12.2000 p. 1 Možete pronaći pravni tekst na: http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kietAgIDmfGUXjGZGpGuTRfUzMyug.lqK/yxRqRfEtKHf9z04g6BtlYVntD2r/6RjYM_V/WFD-EN.pdf

Zemlje članice moraju identifikovati svaki rečni sliv koji se nalazi na njihovom nacionalnom području i svrstati ga u pojedinačna Vodna područja (RBD), koji su jedinice za sve delatnosti planiranja i upravljanja. Rečni slivovi koji obuhvataju više od jedne zemlje moraju biti svrstani u međunarodno RBD. Upravljanje njima zahtevaće saradnju između vlasti dotičnih zemalja, bez obzira na činjenicu da li sve one pripadaju EU-u.

Plan upravljanja rečnim slivom (RBMP) mora biti osmišljen za svako područje. To je ključni dokument za planiranje za svaki pojedinačni RBD i postavlja specifične ciljeve i mere kojima se oni mogu postići. RBMP-i morali su biti spremni do 2009., moraju se revidirati 2015. i moraju se obnavljati svakih šest godina nakon toga. RBMP povezuje WFD i zahteve u vezi s vodama preostalog zakonodavstva Zajednice, uključujući Direktivu o pticama (79/409/EEC), Direktivu o habitatima (92/43/EEC), Direktivu o nitratima (91/676/EEC), Direktivu o obradi otpadnih voda (97/271/EEC), Direktivu o proceni delovanja na okolinu (85/337/EEC) i Direktivu o pitkoj vodi (98/83/EC). WFD takođe želi da modernizuje vodnu politiku, a kao posledica toga neke od prethodnih Direktiva (uključujući one o zaštiti podzemnih voda i ispuštanju opasnih supstanci) biće opozvane 2013. godine. Budući da je njena funkcija da postavi okvir, obaveze WFD-a prilično su opšte i Zemlje članice moraju ih učiniti specifičnim kada prenose Direktivu u nacionalni zakon najkasnije do 22. decembar 2003. a nakon toga i u RBMP. Direktiva donosi niz obavezujućih zadataka, svaki od njih sa striktnim konačnim rokom, koji će doprineti ostvarenju glavnog cilja „dobrog statusa“. U mnogim slučajevima ovi zadaci sami po sebi neće biti dovoljni da se ostvari „dobar status“ i moraju se dopuniti drugima, na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

1.1.1 KOJE KLJUČNE AKCIJE MORAJU DA SPROVEDU ZEMLJE ČLANICE?

- Identifikovati pojedinačne rečne slivove koji se nalaze na njihovom nacionalnom području, svrstati ih u pojedinačno vodno područje (RBD) i odrediti nadležne vlasti do 2003. (Članak 3., Članak 24.).
- Okarakterisirati vodna područja u smislu status quo, pritisaka, uticaja i ekonomije upotrebe voda i izraditi registar zaštićenih područja unutar vodnih područja, do 2004. (Članak 5., Članak 6., Prilog II, Prilog III).
- Sprovesti, zajedno s Evropskom Komisijom, interkalibraciju sistema razvrstavanja ekološkog statusa do 2006. (Članak 2. (22), Prilog V).
- Započeti delovanje monitoring mreža do 2006. (Članak 8.).
- Vršiti monitoring i analizirati karakteristike rečnih slivova s ciljem identifikacije programa mera za smanjenje troškova za postizanje WFD ekoloških ciljeva do 2009. (Članak 11., Prilog III).
- Izraditi i objaviti Planove upravljanja rečnim slivovima (RBMP) za svako RBD uključujući značajnu promenu vodnih tela, do 2009. (Članak 13., Članak 4.3.).
- Primeniti politiku određivanja cena vode koja unapređuje održivost vodnih resursa do 2010. (Članak 9.).
- Početi s primenivanjem mera programa do 2012. (Članak 11.).
- Primeniti ove mere i ostvariti ekološke ciljeve do 2015. (Članak 4.).



Iako se čini da su krajnji rokovi koje postavlja WFD organizovani u nizu uzastopnih koraka, gde se svaki zadatak mora završiti pre nego što idući započne, stvarno efikasno sprovođenje zahtevaće raspored zasnovan na „dobraj praksi“ (koji pokreće dinamika pojedinih rečnih slivova), a ne na „administrativnom udovoljavanju“ (koje pokreće podnošenje izveštaja Evropskoj komisiji). To znači rad na svakom od WFD zadataka u što je moguće kraćem roku, uzimajući u obzir različite okolnosti svakog od rečnih slivova, što može dovesti do nužnosti istovremenog rada na nekoliko različitih zadataka.

1.2 Pozadina Zajedničke strategije sprovođenja Okvirne direktive o vodama

WFD je najznačajniji zakon EU-e o vodama koji je do sada donešen. On donosi „integrativan“, ambiciozni ekološki cilj unutar izazovnog rasporeda i striktno krajnje rokove. Ipak, dosta toga ostavlja se u prostoru za tumačenje. Primena WFD-a složen je i dugotrajan proces koji zahteva saradnju Zemalja članica s njihovim susedima (posebno na području prekograničnih RBD-a koji se protežu izvan područja Zajednice) i između različitih administrativnih jedinica i sektora politike. Zemlje članice EU-e, Norveška i Evropska komisija zaista su priznale da je Direktiva vrlo složena i da donosi mnoge izazove, pa su u maju 2001. zajednički odlučili da razviju Zajedničku strategiju sprovođenja Okvirne direktive o vodama (WFD CIS). Njena svrha je:

- Omogućiti da Zemlje članice steknu zajedničko razumevanje Direktive i njenih zahteva
- Razmena iskustava i stručnih znanja između Zemalja članica o tome kako razviti neke od zadataka Direktive
- Razviti ne-pravno obavezujuće, praktične dokumente smernica o raznim tehničkim pitanjima Direktive, koji će doneti „najbolje prakse“ za njihovo rešavanje. Ovi dokumenti smernice usmereni su na one kojima se direktno ili indirektno nalaže sprovođenje WFD na nivou vodnih područja.

Ova tri elementa trebalo bi da omoguće sprovođenje Direktive na smislen, skladan i ambiciozan način u svim Zemljama članicama EU-e i Zemljama kandidatima bez obzira na razlike u RBD-ima.

Ubrzo nakon maja 2001. zemlje kandidati za prijem u EU-u i zainteresovane strane za vodnu politiku Zajednice koje su bile aktivne na pan-evropskom nivou pozvane su da se pridruže WFD CIS procesu. To je organizovano na tri nivoa:

- **Direkcija za vode.** Ovo je najviši nivo, gde se donose sve konačne odluke i o razvoju same Strategije i o konačnom obliku i sadržaju dokumenata smernica.
- **Grupa za stratešku koordinaciju.** Ovo je „upravlačko telo“ WFD CIS-a gde se redovno sastaju Evropska komisija, Zemlje članice i zainteresovane strane da procene napredak i razgovaraju o problematičnim pitanjima.
- **Tehničke grupe za rad / izradu nacrtu.** One su sastavljene od stručnjaka nadležnih za razvoj dokumenata smernica koji predlažu „najbolja sredstva za praksu“, pristupe i rešenja za uklanjanje postojećih tehničkih problema/pitanja u vezi sa primenom WFD-a, ili onih koji proizlaze iz njega.

WFD CIS postupak do sada je razvio 13 dokumenata smernica i predviđeno je da postoji do 2006. godine. Tokom 2003. i 2004. (pa do 2006.) njegova glavna aktivnost biće olakšavanje usklađivanja ekoloških standarda, ispitivanje različitih dokumenata smernica (koji su u najvećoj meri ostvareni od 2002.-2003.) u pilot rečnim slivovima (PRBs) širom Evrope i podnošenje izveštaja o tome kako da se oni bolje iskoriste za sprovođenje WFD-a na terenu (vidi poglavlje 4. ove smernice). Revidirani dokumenti obuhvaćeni su tokom 2005.-2006. u Priručniku za integrisano upravljanje rečnim slivovima (IRBM), koji bi trebao na vreme i svrsishodno da pomogne sprovođenju WFD-a. Doći će i do daljeg razvoja tehničkih smernica tokom 2003.-2004. (vidi stavku 1.4 niže) putem „modernizovane“ WFD CIS strukture.

Sva dokumentacija koja se odnosi na WFD CIS postupak, uključujući dokumente smernice, mogu se naći na posebnoj internet stranici Evropske komisije pod nazivom CIRCA⁶. CIRCA ima javni deo (<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/Home/main>) i glavni deo s ograničenim pristupom (potrebno je korisničko ime) isključivo za „učesnike“ u WFD CIS-u. Da biste dobili pristup ograničenom delu molimo kontaktirajte: **env-wfd-circa@cec.eu.int**.

⁶ Communication & Information Resource Centre Administrator

1.3 Pitanja koja obuhvata Zajednička strategija sprovođenja Okvirne direktive o vodama

Do novembra 2003. WFD CIS postupak Radnih grupa i grupa za izrađivanje nacrtu, izradio je trinaest dokumenata⁷ i tri dokumenta s tehničkim informacijama⁸ o pitanjima kojima se bavi Direktiva, a koja su zahtevala dodatni razvoj ili pojašnjenje.

Neki od ovih dokumenata smernica bave se pitanjima koja su „horizontalna“ za sprovođenje WFD-a, tj. nisu stvarno povezana s vremenskom linijom i / ili se odnose na različite zadatke sprovođenja. Ostala su „vertikalna“, budući da su povezana s jasnim krajnjim rokom i/ili se odnose samo na jedan specifičan zadatak. Niže navedena tabela to pojašnjava.

HORIZONTALNO	<p>¹ Identifikacija vodnih tela. Pruža zajedničko razumevanje definicije vodnih tela i navodi specifična praktična uputstva za identifikaciju vodnih tela u WFD. Vodna tela su ključne operativne jedinice na koja se odnose neki od zahteva Direktive, na koja se primenjuju ekološki ciljevi. Način na koji se definišu osnovan je za celo sprovođenje postupaka WFD-a i za procenu njegove upotrebljivosti – pa je to na taj način ključni dokument smernica.</p> <p>² Javno učešće u odnosu na WFD: Objašnjenja kako primeniti javno učešće u širem kontekstu razvoja IRBM planiranja prema traženju WFD-a.</p> <p>³ Vlažno stanište: Vlažno stanište nije u potpunosti obuhvaćeno, njime se ne bavi u potpunosti u okviru definicije vodnih tela, niti je posebno definisano bilo gde drugde u WFD-u. Ipak, funkcije močvarnih tla igraće ključnu ulogu u postizanju WFD-ovog cilja „dobrog statusa“. Ova smernica objašnjava šta je to vlažno stanište i daje nacrt zajedničkog razumevanja o tome kako integrisati funkcije močvarnog tla u sprovođenje WFD-a.</p>
--------------	---

⁷ Analiza pritiska i uticaja identifikacija vodnih tela. Javno učestvovanje u vezi s WFD-om. Tipologija, referentni uslovi i razvrstavanje sistema za prelazne i obalne vode. Identifikacija i izrada vrlo izmenjenih i veštačkih vodnih tela. Ekonomija i životna sredina. Monitoring. Referentni uslovi i ekološki status razrednih granica za unutrašnje površinske vode. Interkalibracija, proces planiranja. GIS, močvarno tlo i ekološko razvrstavanje.

⁸ Identifikacija regiona rečnih slivova. Mreža eksperimentalnih rečnih basena i statistički alati za upravljanje podzemnim vodama.

- ⁴ **Analiza pritisaka i uticaja (IMPRESS):** razvija zajedničko shvatanje informacija neophodnih za identifikaciju važnih ljudskih pritisaka na površinske i podzemne vode, s namenom vodnih tela, da bi se procenio njihov verovatni uticaj na status voda.
- ⁵ **Identifikacija i namena Znatno preoblikovanih (HMWB) i Veštačkih vodnih tela (AWB):** WFD dozvoljava određeni otklon od svoga cilja „dobrog ekološkog statusa“ za određena vodna tela, gde je došlo do bitnih fizičkih promena usled postizanja nekih specifičnih načina upotrebe voda. Ova tela samo treba da postignu „dobar privredni potencijal“, ali još uvek moraju postići „dobar hemijski status“. Dokument smernica objašnjava kako identifikovati i odrediti HMWB i AWB i uspostavlja osnovu za razvrstavanje njihovog ekološkog potencijala.
- ⁶ **Referentni uslovi i razredne granice ekološkog statusa za unutrašnje površinske vode (REFCOND):** Identifikovati referentne uslove i granice između „visokog“, „dobrog“, „umerenog“ statusa, itd. u jezerima i vodnim tokovima. Referentni uslovi vodnog tela „visokog statusa“ osnova su za razvrstavanje svih vodnih tela.
- ⁷ **Tipologija, referentni uslovi i sastav razvrstavanja za prelazne i obalne vode (COAST):** Pojašnjava kako po vrstama razlikovati prelazne i priobalne vode, izrađivati opise referentnih uslova i razviti okvir za razvrstavanje ekološkog statusa priobalnih i prelaznih voda.
- ⁸ **Ekološko razvrstavanje:** Sažima celokupne propise ekološkog razvrstavanja navedene u REFCOND, COAST, HMWB/AWB dokumentima smernicama i pokušava da reši pitanja poput onih kako upotrebljavati fizičko-hemijske parametre za ekološko razvrstavanje i kako udružiti/okupiti parametre i elemente kvaliteta. Nadalje, ono navodi pristup načinu rešavanja nesigurnosti u ekološkom razvrstavanju.
- ⁹ **Interkalibracija:** navodi smernice za interkalibraciju koje Zemlje članice i Evropska komisija treba da sprovedu da bi omogućile da razvrstavanje ekološkog statusa bude u skladu s WFD-om, uporedivo i konzistentno u svim Zemljama članicama EU-e.
- ¹⁰ **Ekonomija i životna sredina (WATECO):** Navodi smernice za sprovođenje ekonomske analize upotrebe voda u rečnom slivu do 2004., ekonomsku procenu potencijalnih mera za postizanje „dobrog vodnog statusa“ i procenu troškova oporavka „vodnih usluga“.
- ¹¹ **Proces planiranja:** Obaveštava praktičare o pitanjima i aktivnostima koje treba organizovati i koordinirati tokom procesa planiranja i navodi smernice o načinu stvaranja i razvoja Planova za upravljanje rečnim slivovima.
- ¹² **Monitoring:** Razvija zajedničko shvatanje o onome što je neophodno tokom monitoringa primene WFD-a i kako to ostvariti.
- ¹³ **Geografski informativni sistem (GIS):** WFD-ove obaveze podnošenja izveštaja zahevaju da se bitan deo informacija šalje Evropskoj komisiji u formatu Sistema geografskih informacija (GIS). Ovaj dokument smernica objašnjava kako to učiniti kao i tehničke zahteve sistema.

1.4 Radni plan Strategije sprovođenja Okvirne direktive o vodama 2003.-2004.⁹

Pored PRB integrisanog sprovođenja ispitivanja, dalji tehnički dokumenti smernice su izrađeni između 2003. i 2004. godine. To je stoga što je, kada se dovršavalo postojećih trinaest WFC CIS dokumenata smernica, većina Radnih grupa mislila da je potreban dalji rad jer određeni aspekti nisu mogli biti detaljno obrađeni unutar zadanog vremenskog okvira. Ostala pitanja morala su se ispitivati ili su se morali prikupljati opširniji podaci, pre svega na nacionalnom nivou (npr. evropski tipološki sastav za prelazne i priobalne vode). Nadalje, pojavila su se nova pitanja koja su zahtevala tehničke smernice, npr. eutrofikacija.

Kao posledica toga, dogovoreno je raspuštanje postojećih Radnih grupa i formiranje četiri nove u koje će biti uključeni mnogi, već postojeći, relevantni stručnjaci za razvoj novih dokumenata smernica o prioritetnim otvorenim pitanjima, kako sledi:

- **Ekološki status:** Olakšava interkalibraciju prema zahtevima WFD-a, izrađuje smernice za razvrstavanje ekološkog statusa uključujući upotrebu fizičko-hemijskih i hidromorfoloških parametara; usklađuje tipologiju, posebno za prelazne i priobalne vode; i procenjuje eutrofikaciju u kontekstu raznih evropskih direktiva.
- **Integralno upravljanje rečnim slivom:** Bavi se sprovođenjem PRB integrisanog ispitivanja i integracijom finansijskih pitanja u nove dokumente smernice (scenario osnovnog smera, opseg) baveći se ekonomskim metodološkim aspektima (poput procene ekoloških troškova ili podsticajnom dimenzijom određivanja cena), i ako je moguće, pripremom programa mera.

- **Podzemne vode:** Nastavlja se na postojeći Stručni savetodavni forum¹⁰ i priprema smernice za analizu i nadzor podzemnih voda.
- **Izveštavanje:** Nastavlja se na postojeći Stručni savetodavni forum i razvija smernice za izveštavanje u skladu s WFD i drugim zakonima EU o vodi.

Kao posledica toga, stvoreno je nekoliko novih dokumenata smernica. Broj Radnih grupa smanjen je u odnosu na raniju fazu razvoja smernica WFD CIS. To je posledica činjenice da su Zemlje članice i Zemlje kandidati sada zaokupljene pripremom „stvarnog“ sprovođenja WFD-a na terenu i nemaju dodatne resurse za ovaj stepen postupka.

Učestvovanje EEB-a i WWF-a u WFD CIS (vidi niže) nastaviće se tokom 2003.-2004. Ipak, ono će biti ograničeno na Grupnu za stratešku koordinaciju i Radne grupe koje se bave „Ekološkim statusom“ i „Integrisanim upravljanjem rečnim slivom“. To ne znači da ćemo učestvovati u svim Grupama za izradu nacrtu u ovim grupama.

⁹ Većina teksta u ovom poglavlju preuzeta je iz 'Nastavak zajedničke strategija sprovođenja Okvirne direktive o vodama- Program napretka i rada za 2003. i 2004.' [Konačna verzija nacrtu 5.0] na raspolaganju na http://forum.europa.eu.int/irc/Download/mwZcH8GFkflIfcYfh3suALmhr9pI10fD/c9dc4Go2XjTdS4kfQ4mGr0gb9D_0cwPq/RjNh7c0H8WVHgZtIYhgDgojLHFYFfb/5C_CbxhtGhDWPn/3%20%20%20final%20draft%20strategy%202003_2004%20%28version%205.0%29.doc To bi trebali konsultovati za dalja obaveštenja. Da bi dobili pristup ovoj web stranici molimo kontaktirajte: env-wfd-circa@cec.eu.int

¹⁰ Vrsta Radne grupe ali sa specifičnim mandatom da savetuje Komisiju oko pripremanja predloga za zakonodavstvo, 'čerku' u okviru WFD-a, npr. prema Članu 16. i 17. Bilo ih je tri koje su se bavile 'Prioritetnim materijama', 'Podzemnim vodama' i 'Izveštavanjem' tokom 2001.-2003.

1.5 Zašto smo pripremili ovu smernicu i kako je možete upotrebiti?

Samo dve ekološke nevladine organizacije, Evropski zavod za ekologiju (EEB) i Svetski fond za prirodu (WWF)¹¹ su učestvovala u WFD CIS postupku. Ove dve organizacije uključene su u rad i na političkoj osnovi – učestvovanjem u Strateškoj koordinatorskoj grupi, kao i na tehničkom nivou. EEB članovi i stručnjaci, i WWF nacionalne ili programske kancelarije, deo su nekih od tehnoloških Grupa za rad / izradu nacarta, prate relevantnu izradu nacarta dokumenata smernica i nastoje da utiču na njihov razvoj. Ekološkim nevladinim organizacijama nije bilo dozvoljeno učestvovanje, niti pristup višim nivoima donošenja odluka – Direkcijama za vode.

Glavni cilj EEB i WWF intenzivnog učestvovanja u WFD CIS postupku bio je da omoguće da njegov rezultat odražava WFD pravne obaveze i da se usmeri na postizanje ambicioznih WFD ciljeva. Takođe je važno da saznamo više o WFD-u, razmišljanju o različitim učesnicima i da se nacionalne ekološke nevladine organizacije uključe u postupak. Naša najveća briga je bila, i još uvek je, da će Zemlje članice pokušati da ograniče sadržaj dokumenata smernica na minimalne zahteve podnošenja izveštaja Evropskoj komisiji. Umesto toga, one bi trebalo da razviju pristupe „najbolje prakse“ da bi pomogle ostvarenju WFD-ovih ciljeva, što je temeljni cilj WFD CIS-a.

Konačni dokumenti smernice nisu pravno obavezujući i njihov glavni cilj je da predstavljaju skup preporuka „najbolje prakse“ koji bi vodilo i pomogao Zemljama članicama u sprovođenju Direktive. EEB i WWF smatraju da je WFD CIS postupak sam po sebi, kao i izrađeni dokumenti, koristan stoga što omogućava zajedničko shvatanje Direktive. Ipak, kvalitet smernice prilično je mešovito jer neki od dokumenata uključuju uska i ne vrlo korisna tumačenja onoga što se Direktivom zahteva. Neke od WFD CIS dokumenata smernica teško je čitati usled njihove dužine i nedostatka jasnoće. Takođe, potencijalno mogu oslabiti WFD zahteve radi kompromisa zasnovanih na konsenzusu, koji su upravljali donošenjem odluka u Strateškoj koordinatorskoj grupi ili na nivou Direkcija za vode, što je ponekad značilo da su dokumenti smernice odražavali najmanji zajednički imenitelj.

Kao posledica toga, od presudnog je značaja da ekološke nevladine organizacije i druge interesne grupe na nivou rečnih slivova, kritički koriste i nastoje da unaprede WFD CIS dokumente smernice. EEB i WWF sada donose kritičke komentare na

svaki od WFD CIS dokumenata smernica (putem ovog dokumenta o „savetima i postupcima“), koji naglašavaju mesta gde su Zemlje članice imale poteškoća, i koje Zemlje članice treba bolje pratiti. Naša saznanja o poteškoćama Zemalja članica tokom razvoja WFD CIS smernice trebala bi biti vrlo korisna za pomoć nevladinim organizacijama i interesnim grupama, da na najbolji mogući način iskoriste dokumente smernice i da ih primenjuju u proceni rada svojih vlada/nadležnih tela u sprovođenju WFD-a.

Izrada nacarta WFD CIS dokumenata smernica istakla je neka vrlo kontroverzna pitanja u primeni WFD-a, poput definicije HMWB-a (vidi poglavlje 3.6). Ona pokazuju u kojim će slučajevima sadašnje i buduće Zemlje članice imati poteškoća ili gde će pokušati da izbegnu WFD-ove obaveze. Ekološke nevladine organizacije moraću da prate, i izazovu sprovođenje WFD-a u sadašnjim i budućim Zemljama članicama, posebno u vezi s takvim poteškoćama. U nekim slučajevima možda ćemo morati da podsetimo Evropsku komisiju da WFD CIS dokumenti smernice nisu pravno obavezujući i da je WFD jedina pravna osnova za proveru uspešnosti.

WFD CIS dokumenti smernice trebalo bi da budu „živeća dokumenta“ a ne tek nacrti za sprovođenje. Stoga ih treba prilagođavati nacionalnoj/regionalnoj upotrebi, upotrebi rečnih slivova i lokalnoj upotrebi, a u nekim okolnostima njihova primena može biti ograničena. Stoga je bilo važno da nevladine organizacije učestvuju u sprovođenju pilot vežbe ispitivanja rečnih slivova (PRB) koja je predviđena za 2003.-2004. budući da je ona trebalo da pomogne uklanjanju nekih slabosti aktualnih dokumenata smernica, uključivanjem informacija dobijenih iz sprovođenja određenih WFD komponenti na terenu.

Ovaj dokument sažima informacije sadržane u dokumentima smernicama koji su izrađeni u sklopu WFD CIS postupka. On naglašava kontroverzna pitanja i različite političko-dnevne redove koji su s njima povezani; takođe objašnjava na koji način se pristupilo svakoj od ovih „kontroverzi“. Ekološke nevladine organizacije, i drugi, trebali bi da upotrebe ove informacije da bi odlučili o načinu na koji će učestvovati u postupku sprovođenja WFD-a „na terenu“.

¹¹ Prilog svakom od dokumenata smernica pokazuje ko je iz svake organizacije bio uključen u svaku Radnu grupu.

KAKO BI EKOLOŠKE NEVLADINE ORGANIZACIJE TREBALO DA UPOTREBLJAVAJU WFD CIS DOKUMENTE SMERNICE?

Da bi se postavilo merilo ostvarenja Zemaľja članica u odnosu na ciljeve WFD-a i „najbolje prakse“ koju navode WFD CIS dokumenti smernice, ekološke nevladine organizacije moraju zanemariti ustaljene metode i predložiti alternative. U tu svrhu one bi trebalo da:

- Zatraže od Uprave za rečne slivove prevod WFD CIS dokumenata smernica;
- Se upoznaju sa dokumentima smernicama i pročitaju ih zajedno sa relevantnim delovima ovog resursnog dokumenta;
- Upotrebe ključne informacije iz dokumenata smernica i ovog resursnog dokumenta za monitoring i unapređenje WFD-ovog prenosa u nacionalni zakon i njegovog sprovođenja;
- Unaprede dokumenta smernice kritičkim učestvovanjem u pilot vežbi ispitivanja rečnih slivova; Da istaknu pitanja koja su bila previđena i da se usresede na zahteve interkalibracije, razvrstavanja ekološkog statusa i izveštavanja;
- Zahtevaju da se, što je pre moguće, javnost uključi u postupak sprovođenja WFD-a.

Nakon ovog uvodnog dela o WFD-u, naš resursni dokument daje odgovore na neka od često postavljanih pitanja, i nudi stvarne „savete & postupke“ za upotrebu WFD CIS dokumenata smernica. Nakon toga objašnjava pilot vežbu ispitivanja rečnih slivova i njene izazove za ekološke nevladine organizacije i navodi neke zaključke.



Dok WFD CIS dokumenti smernice i ovaj resursni dokument imaju za cilj pomoć u sprovođenju WFD-a na nivou rečnog sliva, navedene informacije mogu biti od pomoći i u trenutku transpozicije WFD-a. To posebno znači za ovaj resursni dokument jer on naglašava koji od aspekata WFD-a zahtevaju stalno pomno praćenje tokom celog postupka tako da se ne bi izgubili u nacionalnim zakonima nakon transpozicije.

2 Često postavljana pitanja (FAQ)

Ovo poglavlje deli se na dve vrste često postavljanih pitanja: na ona u vezi sa samim WFD-om i na ona koja se odnose na WFD CIS dokumente smernice.

2.1 Okvirna direktiva o vodama

2.1.1. ŠTA WFD MOŽE UČINITI ZA VAS?¹²

Sprovođenje Direktive i postizanje „dobrog statusa“ (vidi niže) neće dovesti samo do ekoloških prednosti kao direktne posledice zaštite i poboljšanja količine i kvaliteta svih voda, već će takođe dovesti do nekolicine jasno prepoznatljivih društveno-ekonomskih koristi, poput:

- **Povećanja sigurnosti vode.** Ekstremni hidrološki uslovi 2002. i 2003. pokazali su nam koliko naš društveni i ekonomski život zavisi od toga da li imamo previše ili premalo vode. Infrastruktura, kuće i poljoprivredno zemljište uništeni su u poplavama 2002. godine. Snabdevanje energijom i žetve bile su redukovane, a ogromna područja uništena su u šumskim požarima usled letnje suše 2003. godine. Dugoročno integrisano upravljanje rečnim slivovima i zaštita/obnova prirodne sposobnosti životne sredine da izjednačava ekstremne vremenske uslove, trebalo bi da ublaže lokalne posledice sušnih perioda i poplava.
- **Platiti samo jednom i samo za prave mere za ublažavanje poteškoća s vodom.** Direktiva zahteva detaljnu studiju o stanju vodnih tela i njihovih slivova da bi se izradile odgovarajuće mere za ublažavanje postojećih ili predvidivih poteškoća. Predviđa se da će sva potrebna sprovedena ulaganja biti tačnija, dugotrajnija i delotvornija nego postojeći pojedinačni pristup politici voda. Do sada su, različiti delovi ekološke legislativne EU-e koji se bave vodama, izrađeni tokom proteklih dvadeset pet godina, bili prilično neodgovarajući, a često i nekonzistentni. Nadalje, oni su bili izrađeni za kontrolu zagađenja u određenim vodama i putem određenih zagađivača, a ne za postizanje održivosti.
- **U buduću platiti manje za obradu voda.** Danas, domaćinstva-potrošači često moraju da plate za pročišćavanje voda koje su zagađili industrija i poljoprivreda. WFD promovira princip „zagađivač plaća“ – pa na taj način oni koji zagađuju moraju za to i da plate. Ako WFD postigne svoj cilj „negoršavanja“ i „dobrog statusa voda“, rezultati će biti bolji kvalitet vode i unapređene ekološke „sposobnosti nošenja“ u budućnosti. Direktni rezultat toga jeste da će potreba za obradom vode biti manja, čime će se smanjiti i troškovi.
- **Imati na raspolaganju visoko kvalitetnu vodu za sve potrebe.** Nedostatak vode uzrokovan lošim upravljanjem vodama skup je za poljoprivrednike i industriju pa uzrokuje velike nepogodnosti i potencijalnu opasnost za zdravlje korisnicima u domaćinstvima. Sprovođenje WFD-a i njenog mehanizma određivanja cena, trebalo bi da pomogne upravljanju vodama i dovede do održivog i pouzdanijeg snabdevanja visoko kvalitetnom vodom na lokalnom nivou.
- **Staništa reka, jezera, močvarnih tla, estuara i obala, biljne i životinjske vrste na raspolaganju su svima da u njima uživaju.** Pored direktnih ekonomskih prednosti koje pružaju ekosistemi kopnenih voda, oni omogućavaju biološku raznovrsnost, ali su ujedno i prostor za rekreaciju i opuštanje. To su važne vrednosti, ali trenutno jako podcjenjene. Ekosistemi kopnenih voda izvor su života za flor i faunu i omogućuju život mnogobrojnim vrstama ptica, biljaka i riba. To ih čini izuzetno prijatnim područjima za rekreaciju i provođenje slobodnog vremena (npr. šetnju stazama kroz prirodu, vožnju čamcima) za mnoge ljude, što predstavlja izvor bogatstva *per se* za lokalno stanovništvo pa može, takođe, podstaći ekonomske aktivnosti manjeg opsega.
- **Ribolov i turizam.** Ove dve značajne ekonomske aktivnosti su direktno povezane sa „zdravljem“ ekosistema kopnenih voda otvorenih za javnost. Ako reke ili jezera postignu „dobar status“ to će verovatno značiti da se na njima ponovo može loviti riba i da ih lokalne vlasti mogu koristiti za privlačenje posetilaca, promovisanje turizma i drugih ekonomskih aktivnosti s tim u vezi. To može biti važan izvor novca i razvoja za zajednicu.
- **Stvaranje radnih mesta.** Sprovođenjem WFD-a *per se* trebalo bi da se otvore radna mesta na administrativnom i drugim lokalnim nivoima, putem, npr. razvoja nadzornih mreža ili stvaranjem specifičnih projekata za reke, jezera, itd. koji će pomoći postizanju cilja „dobrog statusa“. Ako je ovaj cilj dostignut, tada će doći do stvaranja radnih mesta i u sektoru turizma i u drugim usko vezanim ekonomskim delatnostima, poput uslužnih.

¹² Delovi ovog teksta preuzeti su iz „Explanatory memorandum“ izvornog predloga Evropske komisije za WFD, COM (97) 49 završno sa 26.02.1997.

2.1.2 ŠTA TAČNO ZNAČI „DOBAR STATUS“?

„Dobar status“ definisan je različito za površinske i podzemne vode.¹³ On obuhvata „dobar ekološki status“ i „dobar hemijski status“ površinskog vodnog tela.

„Ekološki status“ meri kvalitet strukture i funkcionisanje vodenog ekosistema udruženog sa površinskim vodama, koji su posledica kombinacije bioloških elemenata (npr. organizmi, raznovrsnost), hidro-morfoloških elemenata (npr. tok) i fizičko-hemijskih elemenata (npr. temperatura, kiseonik).

„Dobar ekološki status“ znači blagi biološki otklon od onoga što bi se očekivalo pod normalnim/neporemećenim (referentnim) uslovima (bez hemijskog zagađenja, crpljenja vode ili fizičkih promena poput brana ili nasipa). „Dobar hemijski status“ postiže se kada su ispunjene sve norme kvaliteta EU-e (npr. iz Direktive o ispuštanju opasnih materija u površinske vode, spisak prioriteta materija iz Člana 16. WFC-a itd.).

„Dobar status podzemnih voda“ obuhvata „dobar hemijski status“ i „dobar kvantitativni status“. „Dobar hemijski status“ postiže se ako:

- ne dolazi do prodora soli ili drugog;
- su ispunjene norme EU-e (iako trenutno ne postoje opšte norme EU-e, budući da su tzv. norme u Direktivama o nitrata i pesticidima više početne aktivnosti ili ispitivanja tržišnih ovlašćenja nego norme o kvalitetu podzemnih voda);
- nema negativnog uticaja na površinske vode i zemljišne ekosistema poput vlažnih staništa.

„Dobar kvantitativni status“ znači da se crpi manje vode nego što se dugoročno ponovo dopunjava, i da stoga postoji dovoljan protok da bi održale sve ekološke funkcije pridruženih površinskih voda i zemljišnih ekosistema.

Prilog V WFD-a uspostavlja normativnu definiciju „dobrog statusa“ i navodi popis kvalitativnih elemenata i kriterijuma kojima bi se on postići. Ipak, ne navodi pragove niti vrednosti koje bi mogle biti upotrebljene za uspostavljanje „opsega“ uslova u kojima se dobar status primenjuje.



U referentnim uslovima na nacionalnom nivou pragovi za kvalitativne elemente i granice između „visokog“, „dobrog“ i „umerenog“ statusa još uvek nisu zacrtane.

EU vežba „interkalibracije“ biće uskoro sprovedena da bi se omogućio zajednički i skladan pristup u postizanju tog cilja.

2.1.3 ŠTA ZNAČI „NEPOGORŠAVANJE“

„Nepogoršavanje“ je ključni zahtev ekološke politike EU-e. To znači „nemojte stvari činiti gorima“ i „izbegavajte ponavljanje grešaka iz prošlosti“.

WFD (Članovi 1., 4.1 (a) i (b)) obavezuju Zemlje članice da se suzdrže od svih aktivnosti koje bi snizile ekološki, hemijski ili kvantitativni status bilo kojeg vodnog tela. Navedeno ne uključuje samo nove WFD norme već i postojeće vodne norme propisane drugim zakonima EU-e. Navedeno je opšte poznato kao WFD-ove obaveze „nepogoršavanja“.

Da bi se izbegao konflikt između sprovođenja ove politike i ispunjavanja važnih društvenih zahteva, WFD (Član 4.7) odobrava neke izuzetke od cilja „nepogoršavanja“, pod uslovom da su ispunjeni sledeći uslovi:

- ako ne postoji bolja ekološka alternativa;
- ako je aktivnost nova fizička izmena ili crpljenje podzemnih voda ili predstavlja novi održivi ljudski razvoj;
- ako je aktivnost od višeg javnog interesa ili ostvaruje prednosti za ljudsko zdravlje ili sigurnost, koje imaju veću težinu od ekoloških prednosti;
- ako se preduzmu sve moguće mere da bi se umanjile njene posledice.

Poput ovih uslova i WFD (Član 4.8 i 4.9) traži da se, ako ispunjavanje ovih zahteva dovodi do pogoršanja situacije, ne sme onemogućiti ostvarenje WFD-ovih ciljeva u drugim vodnim telima, protivrečiti ekološkoj politici EU-e, ili umanjiti ekološku zaštitu propisanu drugim zakonima EU-e, poput Direktive o staništima.

¹³ Reke, jezera, prelazne vode (npr. estuariji) i obalne vode izvornog predloga Europske komisije za WFD, COM (97) 49 završnog sa 26.02.1997.

PRIMER

Da bi omogućila adekvatno snabdevanje gradskom pitkom vodom tokom suve sezone, odgovorna vlast planira da izgradi branu uzvodno na reci, da bi stvorila rezervoar. Ova brana uništita bi fizička obeležja reke i prekršila WFD-ovu klauzulu o „nepogoršavanju“. Stoga, da bi se ispunili WFD-ovi zahtevi, vlasti bi trebale, između ostalog, dokazati da:

- *su mere očuvanja vode, poput smanjenja stopa proboja u distribucijskoj mreži, ponovna upotreba otpadnih voda za navodnjavanje gradskih parkova, i mere upravljanja potražnjom za vodom, poput povećanja cena za preteranu potrošnju vode, nedovoljne da bi se premostila nestašica;*
- *su dostupni lokalni resursi površinskih voda nedovoljni ili su preslabog kvaliteta da bi pokrili nestašicu, pa je njihovo obnavljanje u bliskoj budućnosti neizvodljivo;*
- *ekološka cena izgradnje brane, poput smanjene količine ribe, gubitak zaštićenih područja, smanjenja rekreativnih delatnosti, nemaju toliku težinu u odnosu na korist za ljudsko zdravlje i sigurnost;*
- *su mere za ublažavanje negativnih ekoloških posledica, poput ribljih lestvi, koje održavaju minimum vodnog protoka, ili pošumljavanje, uključene u plan izgradnje.*

Uprkos tome, pokušaje ekoloških nevladinih organizacija da ojačaju svest o novim planovima industrijskog ili poljoprivrednog korišćenja zemljišta, vodene infrastrukture ili projektima crpljenja podzemnih voda, koji bi mogli dovesti do „pogoršanja“, mogle bi odbiti odgovarajuće vlasti. Njihovi pokušaji osiguravanja da vlasti budu svesne uslova pod kojima je dozvoljeno „pogoršavanje“ pre donošenja odluke o takvim projektima moglo bi takođe doživeti istu sudbinu. To je zato što postoje sporna mišljenja oko datuma kada WFD-ove obaveze o „nepogoršavanju“ postaju, ili su postale, pravno obavezujuće za Zemlje članice. Pregovori o WFD tekstu su već pokazali političku osjetljivost na ovu, potencijalno jako snažnu, obavezu¹⁴.

Neki predlažu da je „nepogoršavanje“ bilo obavezujuće od datuma kada je Direktiva stupila na snagu – 22. decembra 2000. Zdrav razum nalaže da je to jedini prihvatljivi datum, budući da je sprečavanje pogoršavanja logičan korak za postizanje „dobrog ekološkog statusa“ za sve vode, pa bi trebao postati obaveznim što je pre moguće. Drugi pak tvrde da nije moguće ispuniti obaveze dok se ne ustanovi program mera navedenih u Članu 11. WFD-a (22. decembar 2009.) ili dok ne postane operativan (22. decembar 2012.).

U svakom slučaju, Zemlje članice neće moći da postignu cilj zacrtan u Članu 1 WFD-a (sprečavanje daljeg pogoršanja vodnog statusa) tokom idućih osam godina, ako mere navedene u Članu 1.4 stupe na snagu tek onda kada program mera, zahtevanih u Članu 11. (koji treba ustanoviti 2009.), postane operativan 2012. godine¹⁵. Pored toga, budući da su Zemlje članice obavezne da održe norme kvaliteta vode prema postojećim direktivama EU-e. Bilo bi nekompatibilno da obaveze za „sprečavanje pogoršanja voda“ započnu tek 2009. ili 2012.

Uprkos mnogim, politički motivisanim zahtevima, EEF i WWF¹⁶ veruju da su Zemlje članice imale zakonsku obavezu sprečavanja pogoršanja od 22. decembra 2000. unutar opsega postojećih zakona EU-e, nacionalnih zakona ili političkih programa. Ova obaveza morala se sprovesti u nacionalnom zakonu od 22. decembra 2003.

Nažalost, do 2004. Komisija nije održala svoje vlastito mišljenje iznešeno u martu 2001. kada je poverenik Liikanen, u debati u Evropskom parlamentu, izjavio da je „budući da je Direktiva, stupila na snagu 22. decembra 2000., bila je primenjena striktna klauzula o nepogoršavanju, koja bi trebalo da spreči ponavljanje grešaka iz prošlosti.“ Stoga je DG Evropske komisije za ekologiju radila na pravnom mišljenju o značenju i stupanju na snagu WFD-ove obaveze o „nepogoršavanju“ koja je trebala biti na raspolaganju 2004.

¹⁴ Za kratak pregled pregovora o prihvatanju pravnog teksta WFD-a vidi Prilog II uz 'EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive', jul 2001. dostupan na: <http://www.eeb.org/publication/EEB%20Water%20Handbook%20Absolut%20Final%202001.pdf>

¹⁵ Dodatno, sudstvo Evropskog suda pravde - European Court of Justice (ECJ) potvrđuje da je ova nekonzistentnost nezakonita. Cf. Odluka od 10. jula 1985., Leclerc / Au blé vert (To the Green Meadow), 229/83, Rec. 1985, p.1, para 14; Odluka od 18. decembra 1997., Inter-Environnement Wallonie ASBL v Region Wallone, C-129/96, Rec. p. I-7411, para 41

¹⁶ cf. npr. 'Water Framework Directive (2000/60/EC), Legal interpretation, of the 'No deterioration in status' duty of Member States', The Royal Society for the Protection of Birds, 20 October 2001 and 'WWF Position paper on the Article 4(1) - 'No-deterioration duty' of the European Community Water Framework Directive (2000/60/EC)', June 2003, dostupno na http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/freshwater.cfm

Kako Komisija i Zemlje članice odlučuju o tome da li je do pogoršanja došlo ili ne?

Podaci i informacije, posebno o ekološkom statusu, i u izvesnoj meri o količini vode, nedostaju i neće biti na raspolaganju do kraja 2004. To je datum do kog analiza o karakteristikama, pritiscima i uticajima unutar Regiona rečnih slivova mora biti dovršena. Da bi sprečile pogoršanje Zemlje članice će stoga morati da počnu sa monitoringom mnogo pre stvarnog konačnog roka koji je naveden u Direktivi.

Uprkos tome, postoje slučajevi, posebno u odnosu na razvoj infrastrukture na površinskim vodama, gde stručno mišljenje može odrediti da li će postojati dugoročne posledice na ekologiju dotičnog ekosistema kopnenih voda ili ne.

Tamo gde planirane aktivnosti dovode do promena u kvalitetu podzemnih voda, poput crpljenja vode, situacija je znatno jasnija i biće puno jednostavnije oceniti potencijalno pogoršanje kvantitativnog statusa podzemnih voda¹⁷.

„Neophodne mere“ u Članovima 4.1.a (i) i 4.1.b (i) koje su Zemlje članice obavezne da preduzmu da bi sprečile pogoršanje, mogu u izvesnoj meri biti iste kao i mere koje proizlaze iz Člana 11. („Program mera“). To znači da u periodu 2000.-2012. „nepogoršavanje“ zahteva od Zemalja članica primenu nekih od ovih mera pre krajnjeg roka navedenog za uspostavljenje programa. Kako je gore navedeno, ovo se već primenjuje na postojeće zakone Zajednice.

Proizilazi da, kako bi se „nepogoršavanje“ ostvarilo između 2000. i 2001., Zemlje članice treba da izrade odgovarajuće propise prilikom preuzimanja WFD-a u svoje nacionalne zakone. Na primer, putem odobravanja sprovođenja nekih od „osnovnih“ i „dopunskih“ mera pre određenog konačnog roka (kao što je objašnjeno gore).

Alternativno, mogle bi se ustanoviti „među“ mere za sprečavanje pogoršanja kao što je navedeno u WFD CIS dokumentu smernici o (prvom ciklusu) „Postupku planiranja“ (vidi poglavlje 3.8 u ovom dokumentu).

Ekološke nevladine organizacije moraju proveravati i omogućiti da do toga dođe. U protivnom, neće imati na raspolaganju sredstva za sprečavanje štete od, npr., velike izgradnje infrastrukture na ekosistemima kopnenih voda u vremenu od 2000. – 2012. godine.

2.1.4. DA LI WFD VREDI SAMO ZA „VODU“?

Brzi odgovor na ovo pitanje je „ne“. WFD navodi ekološke ciljeve, koji se ne mogu strogo razdvojiti na kopnenu i vodnu ekologiju, budući da postoji mnogo ekosistema koji zavise jedan od drugog. Član 1. o svrsi WFD-a navodi da ona obuhvata vodne i kopnene ekosisteme (kada se poziva na njihove potrebe za vodom) i vlažna staništa (direktno zavisno od vodenih ekosistema) (vidi deo 3.3 o „vlažnim staništima“). Dodatno, WFD zahteva da se sve norme i ciljevi za zaštićena područja (Član 4.1 (c)) ostvare do 2015., izuzev ako specifični zakoni EU-e za takva zaštićena područja ne predviđaju drugačije. Direktiva obuhvata zaštićena područja uključujući vodu za kupanje i plivanje, područja gde se voda za piće crpi i područja gde staništa i vrste treba da budu zaštićeni. WFD navodi ova područja u Prilogu IV¹⁸ a ekološke nevladine organizacije moraju omogućiti da se ni jedno od njih ne previdi u WFD Planovima za upravljanje rečnim slivovima.

Ipak, još uvijek nije jasno, da li su nacionalna područja stvorena za očuvanje staništa i vrsti, a koja nisu direktni rezultat sprovođenja Direktive EU-e o staništima i pticama, u to uključena ili ne.


Dodatno, mere preduzete za ispunjavanje WFD-a ne bi trebalo da kompromituju ekološke ciljeve ostalih zakona Zajednice (Član 4.8). U okviru WFD-a, vlasti treba da ostvare ciljeve barem u jedanaest delova postojeće ekološke legislative Zajednice (Član 11.3) da bi ostvarile „dobar status“. Oni su navedeni u Prilogu VI deo A, i uključuju ne samo zakone o „vodi“ (npr. Direktiva o vodama za kupanje i plivanje), već i druge zakone poput Direktive o kontroli velikih nesreća (96/82/EC), Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu (85/337/EEC), Direktive o pesticidima (91/411/EEC) i Direktive o integrisanom sprečavanju zagađenja i kontroli (96/61/EC). Mere za njihovo sprovođenje moraju biti uključene u Planove o upravljanju rečnim slivovima WFD-a.

¹⁷ Vidi poglavlje 4.5.2.4 „EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive“, jul 2001.

¹⁸ Sledeći zakonodavni instrumenti određuju zaštićena područja u Zemljama članicama EU-e i Zemljama kandidatima; Voda za piće za ljudsku upotrebu (98/83/EC), zaštita ekonoški značajnih vodnih vrsta (79/923/EEC), vode za rekreaciju (76/160/EEC), hranjivo osetljiva područja /86/278/EEC, 91/676/EEC i 91/271/EEC), zaštita ptica, habitata ili vrsti (92/43/EEC i 79/409/EEC).

2.1.5 KOJU ULOGU IGRAJU REGIONALNA I POLJOPRIVREDNA POLITIKA EU-e I OSIGURAVANJE SREDSTAVA U SPROVOĐENJU WFD-a?

U okviru WFD-a planiranje upravljanja rečnim slivovima utiče na obradu tla i ostale cikluse planiranja (i obrnuto), poput Propisa o ruralnom razvoju (drugi stub Zajedničke poljoprivredne politike – CAP) ili upotrebe Regionalnih fondova Zajednice. Budući da bi različiti ciklusi planiranja u različitim politikama / s različitim instrumentima Zajednice, trebalo da budu koherentni, moraće da budu integrisani u WFD postupak sprovođenja, budući da bi se mere za sprovođenje Direktive mogle finansirati putem ovih drugih politika. To bi bilo još jašnije, ako bi ciljevi ovih politika bili „integrisani“, kako to zahteva Član 6. Ugovora, na samom početku njihovog razvoja.




Planovi WFD-a za upravljanje rečnim slivovima mogu, i trebalo bi, da osiguraju osnovu za povećanje političke koherentnosti i integracija. Od presudnog je značaja da se upotrebljavaju za promovisanje prilika za održivo upravljanje vodama u sektorskim (npr. među-saglasnost u poljoprivredi) i strukturalnim politikama (npr. dodeljivanje fondova za inicijative regionalnog razvoja koje doprinose ostvarivanju WFD ciljeva). Ipak, dok Planovi za upravljanje rečnim slivovima mogu ukazati na potrebu za promenama u sektorskoj politici, važno je znati da bi njih trebalo sprovesti na nacionalnim nivoima ili na nivou EU-e, što je izvan direktne kontrole ili uticaja Vlasti rečnog sliva.

Za CAP, Komisija je izradila radni dokument: „Okvirna direktiva o vodama (WFD) i sredstva unutar Zajedničke poljoprivredne politike (CAP) za podršku njegove primene.“ On je dostupan na sajtu Komisije CIRCA¹⁹ i trebao bi vladama Zemalja članica i Vlastima rečnih slivova biti od velike pomoći, jer ih brine kako finansirati sprovođenje WFD-a i kako ga aktivno promovisati putem CAP-a.

Kakvu ulogu može igrati Zajednička poljoprivredna politika (CAP) EU-e u postizanju WFD ciljeva?

Navedene su neke od ideja iz radnog dokumenta DG životna sredina i DG poljoprivreda „Okvirna direktiva o vodama (WFD) i sredstva unutar Zajedničke poljoprivredne politike (CAP) za podršku sprovođenja.“

- 
- *Primenite CAP za sprovođenje WFD-a, posebno kroz postojeće CAP mere u okviru Propisa o ruralnom razvoju, poput poljoprivredne sredine, Član 16. – Područja od manje važnosti, kodovi „Dobre poljoprivredne prakse“, itd.*
 - *Upotrebite nove CAP mere (zavisno od konačnog oblika CAP srednjoročnog pregleda) poput „novih standarda“, koji upotrebljavaju subvencije za postizanje pravnih ekoloških ciljeva EU-e, i obavezno među-saglasnost za ostvarivanje WFD normi kao uslova za dobijanje fondova (trenutno, to je isključivo dobrovoljno).*
 - *Uprave za rečne slivove i planeri ruralnog razvoja moraju sarađivati da bi uskladili Planove upravljanja rečnim slivovima i Planove ruralnog razvoja. Krajnji rok za ovo je 2006., kada će se razmatrati/donositi Planovi ruralnog razvoja za 2007.-2013. i kada će biti objavljeni nacrti Planovi za upravljanje rečnim slivovima.*

Nažalost, radni dokument sadrži neke nedostatke i nije u svakom delu u saglasnosti sa WFD-om²⁰.

- Očekivanja od toga kako revidirani CAP može podržati sprovođenje WFD-a premala su.
- Nije stavljen dovoljan naglasak na mogućnosti koje stoje na raspolaganju unutar „prvog stuba“ CAP-a (organizacije Zajedničkog tržišta).
- Plaćanje kompenzacije poljoprivrednicima za sve gubitke koje su pretrpeli da bi postigli WFD standarde u slučajevima kada je zemlja jednako važna za vode kao i za poljoprivredu – kako je to predloženo u tom dokumentu – nije u skladu s „principom da zagađivač plaća“.

¹⁹ http://forum.europa.eu.int/irc/Download/m6ZvH5G1kfl2fqYmhIspAam3RppMkOfs/zMqw8BcGer6YRxs0B1ZGeDfsLJ_2bjhp/eSGGkeZSp14g6BR0dmAdEdPvKUqTc9Yd/1Gjt1/3.2%20-%20FWD%20and%20Agriculture.doc. Da biste dobili pristup ovoj stranici molimo kontaktirajte: env-wfd-circa@cec.eu.int

²⁰ Za detaljnije informacije vidi ‘WWF response to the European Commission’s Working Document: The Water Framework Directive (WFD) and tools within the Common Agricultural Policy (CAP) to support its implementation’, April 2003, at http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/freshwater.cfm

- Zemlje članice ne bi smele slediti loš primer poljoprivrednog sektora za ostvarivanje postojećih ekoloških normi EU-e, poput onih iz Direktive o nitratima, da bi opravdale odstupanja od postizanja WFD ciljeva. Sva WFD ispitivanja odstupanja moraju se primjenjivati za svaki pojedinačni slučaj. Opšta odstupanja za poljoprivredne aktivnosti nezakonita su²¹.
- Ne shvata da jaka vizija celokupne CAP reforme može podržati sprovođenje WFD-a na nacionalnom i nivou EU-e.



Ekološke nevladine organizacije trebale bi da promovišu radni dokument DG životna sredina i DG poljoprivreda kod vlada Zemalja članica i Uprava za rečne slivove. Ovo bi trebalo da pomogne sprovođenju WFD-a pokazujući kako određene mere koje su neophodne za postizanje njegovih ciljeva mogu biti finansirane putem CAP-a. Ipak, trebale bi da budu svesne njegovih nedostataka (vidi gore) i da ponude alternativna rešenja.

U smislu Strukturalnih fondova, DG životna sredina i DG regionalni razvoj izrađuju nacrt dokumenta sa sličnim ciljevima kao što su oni navedeni u „WFD i CAP dokumentu. DG regionalni razvoj zainteresovan je za sprovođenje upotrebe strukturalnih fondova za „ekološko upravljanje poplavama, što će pomoći kod postizanja „dobrog ekološkog statusa“.

Međusobno delovanje između DG životne sredine i DG regionalne politike već je jasno u dodatnim smernicama koje je izradila Evropska Komisija u avgustu 2003.²², o upotrebi Strukturalnih fondova, što izgleda da je prvi dobar korak u pravom smeru. Ove smernice imaju za cilj da olakšaju identifikaciju

koherentnih i izbalansiranih prioriteta za razvoj projekata koje Zemlje članice treba da predaju DG regionalnoj politici radi sufinansiranja. Smernice se mogu primeniti na period 2004.-06. i poslate su relevantnim vlastima tako da znaju šta se može i šta treba promovisati.

Stranica 10. ovih smernica pod „Životna sredina“ navodi: „Povrh toga, Okvirna Direktiva o vodama (WFD) uvodi novi model za zaštitu voda zasnovan na integrisanoj upravi na nivou rečnih slivova. Stoga, dok će specifične mere usmerene na obradu otpadnih voda i snabdevanje vodom za piće i nadalje biti prioritet, takve akcije se moraju sagledati kao deo opšte strategije za osiguranje ekološkog statusa i hemijskog kvaliteta celokupnog rečnog sliva. Integrisani programi za upravljanje rečnim slivovima, uključujući izradu upravljačkih planova predviđenu prema WFD-a, takođe će biti poželjni za podršku“.

To je pozitivan razvoj jer će omogućiti, npr. smanjenje hranjivih materija putem obnove vlažnih staništa / poplavljenih ravnica, gde je to moguće, da bi bila poželjna umesto (ili zajedno sa) postrojenja za obradu otpadnih voda. Velike investicije u infrastrukturu za obradu i sprovođenje pitke vode kroz cevi mora će da budu predmet razmatranja u kontekstu postizanja ciljeva WFD-a. Stoga bi štetni infrastrukturni projekti trebalo da imaju manje izgleda za finansiranje putem novca EU-e (EIB, EFTA). To takođe znači da Planove upravljanja rečnim slivovima (RBMP) prema WFD-u i sve prethodne analize i studije (npr. IMPRESS, itd.) koje se zahtevaju da bi se razvile mere koje bi bile deo RBMP-a ili njegova karakterizacija, može sufinansirati EU-a. Generalno, ove nove smernice za Strukturalne fondove otvorile su beskrajne mogućnosti za upotrebu novca EU-e u 2004.-06. za bilo koji od aspekata upravljanja vodama u vezi s sprovođenjem WFD-a.

²¹ Izjavljivalo se da je odstupanje neophodno usled troška promene aktivnosti koji sprečava postizanje „dobrog statusa“. Ipak, odluke o proporciji tog troška trebaju uzeti u obzir finansijsku podršku pruženu poljoprivredi i sada i u prošlosti. Neprihvatljivo je pružanje podrške poljoprivredi koja sprečava WFD u postizanju njenih ciljeva i nakon toga tvrditi da ne možemo opterećivati poljoprivrednike s troškom izmene njihove prakse. Otkada mere za održavanje i / ili poboljšavanje statusa vodnog tela prema WFD-u moraju biti procenjene u smislu njihove troškovne efikasnosti, trebalo bi da bude lako sprečiti „neproporcionalne“ troškove.

²² COM (2003) 499 konačno

Ekološke nevladine organizacije trebale bi da promovišu upotrebu Strukturalnih fondova na način koji ne oštećuje (ne pogoršava) ekosisteme kopnenih voda i koji pomaže ostvarivanju WFD ciljeva²³. Na primer, u slučaju upravljanja poplavama, one bi trebale promovisati mere koje bi omogućile da postojeća vlažna staništa i poplavljene ravnice mogu funkcionisati prirodno i u potpunosti kao deo integrisanog sistema, tako da mogu igrati što je moguće veću ulogu u ublažavanju budućih poplava. One bi mogle uključivati:

- obnavljanje degradiranih vlažnih staništa i poplavljenih ravnica, uključujući meandre reka, posebno one koji ponovno povezuju reke s njihovim poplavljenim ravninama;
- uklanjanje zastarelih prepreka na rekama koje je izgradio čovek kao odbranu od poplava, i sprečiti dalju izgradnju na poplavljenim područjima;
- vođenje kampanja za podizanje javne svesti da bi se javnost informisala o rizicima života u područjima sklonim poplavama i borba protiv lažnog osećaja sigurnosti koju pružaju nasipi, itd. koji nisu baš uvek delotvorni.

Ove mere trebale bi da budu deo dugoročne strategije za ublažavanje efekata poplava na području rečnih slivova i moraju se sprovoditi putem relevantnog Plana upravljanja rečnim slivom, a prema WFD-u.

2.1.6 KAKAV JE ZNAČAJ POLITIKE TLA U KONTEKSTU INTEGRISANOG UPRAVLJANJA REČNIM SLIVOVIMA?

Hitno je potrebno donošenje evropskih ciljeva i mera za zaštitu. 2004. godine, Komisija će predstaviti svoju „Evropsku tematsku strategiju za zaštitu tla“. Ovo mora doneti postavljanje ambicioznih ciljeva i ponuditi strateške veze s ostalim politikama, posebno vodnom politikom i WFD-om. Ciljevi za dekontaminaciju tla, sprečavanje erozije, zbijanja i nepropustljivosti, koji su između ostalog uzrokovani poljoprivrednim aktivnostima i nepropisnim planiranjem upotrebe tla za gradski razvoj i prevoz, trebalo bi da budu uključeni u ovu strategiju. Zbijanje i nepropustljivost tla dovode do pojačanog oticanja voda, i dodatno do poplava, tako da se mora voditi računa o međudelovanju voda, zemljišta i tla, na celom rečnom slivu. Na primer, treba davati podršku poljoprivrednim metodama koje povećavaju sposobnost tla da zadrži vodu i smanji mogućnost poplava i suša, kao i odvodnim sistemima koji mogu smanjiti oticanje sa zemlje.

Tlo sadrži mnoge hemikalije, uključujući pesticide, industrijske hemikalije i proizvode njihove razgradnje, kao i teške metale, nitrata, fosfate i agense za kiseljenje. Neki od ovih zagađivača polako se otpuštaju u zemlju i površinske vode tokom dugih vremenskih perioda. Ipak, jednom kada tlo pređe granicu zasićenosti ili eroduje, otpuštanje može postati iznenađujuće i naglo.

Postizanje WFD-ovog cilja „dobrog statusa voda“ do 2015. zahteva brzu akciju kako bi se preokrenuo proces zagađenja tla, erozije i trendova zbijanja, samim tim i zaustavilo taloženje opasnih materija u tlu, u celoj Evropi. Ako prekasno dođe do delovanja, biće vrlo teško, ako ne i nemoguće, ostvariti WFD cilj do tog datuma.

²³ Za dodatne informacije vidi 'Structural Funds in an Enlarged EU. Learning from the Past – Looking to the Future', maj 2003., na <http://www.panda.org/downloads/europe/mtfinalmay2003.pdf>

2.2 Dokumenti smernice za Zajedničku strategiju primene Okvirne direktive o vodama

2.2.1 KAKAV STATUS IMAJU DOKUMENTI SMERNICE WFD CIS?

WFD CIS dokumenti smernice pravno su neobavezujuće „smernice“. Ipak, Zemlje članice mogu im dati neku vrstu službenog statusa putem njihovih unutrašnjih mehanizama za sprovođenje Direktive. WFD je ipak definitivno referentno sredstvo za svaku Zemlju članicu o njenim zakonskim zahtevima za sprovođenje.

Uprkos tome, WFD CIS dokumenti smernice nude skup korisnih i praktičnih preporuka za „najbolju praksu“ i primere za vođenje i pomoć vlastima Zemalja članica u vezi sa specifičnim zadacima koje moraju sprovesti da bi dostigli WFD standarde.

2.2.2 KO BI TREBAO DA KORISTI WFD CIS DOKUMENTE SMERNICE?

WFD CIS dokumenti smernice namenjeni su administrativnim telima odgovornim za sprovođenje WFD-a i bilo kome drugome ko može učestvovati u njihovoj primeni. To uključuje inženjere planere i druge tehničke stručnjake, interesne grupe (npr. ekološke nevladine organizacije, kompanije za snabdevanje vodom, hidrocentrale, brodske kompanije i industriju), kao i širu javnost. Ipak, dokumenti su samo na engleskom jeziku, što će otežati njihovu širu primenu. Iako je Evropska Komisija odlučila da ih ne prevodi, Zemlje članice mogu to učiniti, ili prevesti barem delove koje žele uključiti u svoje interne mehanizme sprovođenja Direktive. Nemački prevodi dokumenata trebalo bi da su dostupni na www.wasserblick.de.



Ekološke nevladine organizacije trebale bi da traže potpuni prevod WFD CIS dokumenata smernica od vlada Zemalja članica ili Uprava za rečne slivove, i trebalo bi da ih promovišu za sprovođenje WFD-a na nivou rečnih slivova.

2.2.3 GDE MOŽETE DOBITI PRIMERKE CIS DOKUMENATA SMERNICA?

Svi WFD CIS dokumenti smernice i tehničke informacije kao i sve druge relevantne informacije – uvek na engleskom – možete naći u „Library“ delu javnog dela CIRCA Internet strani-

ce Evropske Komisije. Njoj se može pristupiti na sledećoj adresi web stranice: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?1-/framework.directive/guidance.documents&vm-detailed&sb-Title>.

Link s ovim dokumentima može se naći i na EEB web-stranici (www.eeb.org) (učitavanje će potrajati neko vreme jer dokumenti sadrže izvestan broj stranica sa značajnim brojem grafičkih prikaza).

Tekst i format dokumenata smernica još uvek treba da se konačno dorade, pa mu treba dodati tačne među-reference, a sve je to napravljeno početkom 2004. Konačne dokumente smernice, izrađene između 2002.-2003., Komisija je objavila na CD-ROM-u (ponovo samo na engleskom). Na njemu je WFD tekst, leci u vezi s njime, itd., a dostupan je u Commission Publications Office.

2.2.4 KAKO SU STRUKTURISANI WFD DOKUMENTI SMERNICE?

Razni WFD CIS dokumenti smernice mogu biti obeshrabrujući jer većina njih ima više od 150 stranica. Celokupni komplet dokumenata obuhvata više od 1.500 stranica tehničkih i pravnih informacija. Vredne informacije nalaze se sakrivene u bogatstvu drugih informacija. Kao opšte pravilo, dokumenti smernice dele se u nekoliko različitih delova i moguće je pristupiti direktno specifičnom željenom delu.

Dokumenti su razdeljeni u tri bloka:

- Sadržaj politike s glavnim političkim porukama / smernicama.
- Stvarni dokument smernica.
- Komplet Priloga koji sadrže vrlo specifične tehničke smernice s primerima i / ili informacijama o demonstratorskim projektima.

Svaki dokument ima „Predgovor“, „Primenjivi sadržaj“ i „Uvod“ u kojima su navedena opšta objašnjenja. U „Uvodu“ čitalac može saznati šta se u dokumentu nalazi, kome je namenjen, neke opšte informacije o WFD-u i u njemu se predstavlja Radna grupa koja je dokument izradila. Prilog na kraju sadrži pojedinosti o kontaktima sa svima onima koji su pomogli pri izradi dokumenta i koga kontaktirati za dobijanje daljih informacija.

„Deo 1. – Sprovođenje Direktive: Postavljanje okvira“ zajednički je za sve dokumente smernice. On sažima glavne obaveze WFD-a, objašnjava WFD CIS i navodi glavne krajnje rokove

za postizanje „rezultata“ WFD-a (ekološki ciljevi) i „postupaka“ (operativni zadaci). U nastavnim delovima dokument je detaljniji u navođenju tehničkih smernica za Zemlje članice, Uprave rečnih slivova, i druge. Završni deo sadrži preporuke i zaključke.

Svi dokumenti smernice sadrže „prozore za privlačenje pažnje“ označene uzvičnikom koji sadrže vredna obaveštenja. Oni služe za upozorenje na potencijalne poteškoće do kojih se može doći u pojedinim aspektima koje treba detaljno proučiti prilikom sprovođenja Direktive. Na primer, u svim dokumentima, jedan od „prozora za privlačenje pažnje“ uspostavlja da se smernica u dokumentu mora prilagoditi lokalnim uslovima i da ona nije plan za sprovođenje WFD-a.

2.2.5 KAKO WFD CIS DOKUMENTI SMERNICE DELUJU ZAJEDNO?

Ni jedan od WFD CIS dokumenta smernica ne treba biti shvaćen kao zaseban, jer oni svi međusobno zavise jedan od drugog. To je čak još važnije za „vertikalne“ dokumente smernice, kojima su potrebne informacije iz „horizontalnih“ da bi mogli delovati (vidi deo 1.). Na primer, IMPRESS dokument nema smisla bez dokumenta o „vodnim telima“, budući da se vodna tela trebaju odrediti kao diskretni entiteti pre nego što je moguće identifikovati pritiske i delovanje na njih. Ni vodna tela ne mogu biti definisana bez uzimanja u obzir relevantnih vlažnih staništa. Dokumenti smernice „Interkalibracija“, REFCOND, COAST i „Monitoring“ moraju se međusobno pozivati jedan na drugog i međusobno proveravati da bi bili delotvorniji.

Tokom PRB faze ispitivanja različiti dokumenti smernice biće ispitani/ocenjeni u petnaest pilot rečnih slivova širom Evrope (vidi niže). Nakon toga uslediće period unapređivanja. „Priručnik o integrisanom upravljanju rečnim slivom“ biće izrađen na kraju pilot faze ispitivanja od kraja 2004., pa će se podeliti Zemljama članicama, Upravama rečnih slivova i drugima.

2.2.6 JESU LI WFD DOKUMENTI SMERNICE VEĆ BILI PRIMENJIVANI ILI ISPITANI NA BILO KOJI NAČIN? ŠTA UKLJUČUJE PILOT INTEGRISANO ISPITIVANJE REČNOG SLIVA? (Vidi i deo 4.)

Do jula 2003. Zemlje članice predložile petnaest²⁴ pilot rečnih slivova (PRB), a konačni WFD CIS dokumenti smernice biće ispitivani između 2003.-2006.

Vežba PRB integrisanog ispitivanja ima dva glavna cilja.

- Ispitati „korisnost“ određenih delova dokumenata smernica „na terenu“, na nivou rečnog basena i videti da li, i gde ih treba revidirati, ili kako bi se ostvarilo „stvarno“ sprovođenje WFD-a. Faza ispitivanja trebala bi da naglasi sve slabosti ili područja gde je potreban dalji razvoj u dokumentima, koji će nakon toga biti revidirani i promenjeni da bi se izostrilo njihov konačni sadržaj. Konačni rezultat je „Priručnik o integrisanom upravljanju rečnom slivom“. Ovaj priručnik je živi dokument koji se može menjati kako bi se uskladio s nacionalnim i regionalnim uslovima svakog RBD-a.
- Doprineti sprovođenju WFD-a u pilot rečnim slivovima, ili na nacionalnom nivou, primenom u relevantnim Planovima za upravljanje rečnim slivovima (RBMPS). Dokumenti se mogu ispitivati *in situ* a rezultati bi doprineli razvoju relevantnog RBMP-a-.

Uloga ekoloških nevladinih organizacija u WFD CIS PRB vežbi ispitivanja:

- Što je jasnije moguće zatražiti uključivanje u postupak ispitivanja (vidi i deo 4.)
- Insistirati na tome da se dokumenti smernice „Javno učestvovanje“ i „Vlažna staništa“ ispituju u svima njima.
- Poboljšati WFD CIS dokumente smernice kritičkim učestvovanjem u vežbi. Naglasiti pitanja koja su predviđena. Usresrediti se na interkalibraciju, razvrstavanje ekološkog statusa i zahteve za podnošenje izveštaja.
- U skladu s Referentnim pojmovima, ispitivanje i izveštavanje u vezi s PRB aktivnostima usmeriće se na „prioritetna pitanja“ – ona povezana sa sprovođenjem Član 5. WFD-a. Ipak, ekološke nevladine organizacije trebale bi takođe da insistiraju i na tome da se aspekti, od posebnog značaja za pojedinačne rečne slivove, takođe ispituju tokom PRB postupka ispitivanja.

2.2.7 KAKO SE WFD CIS POSTUPAK ODNOSI PREMA VLAŽNOM STANIŠTU? (vidi i deo 3.3)

WFD jasno identifikuje deo svoje svrhe u Članu 1. (a) u smislu očuvanja, obnavljanja i unapređivanja vlažnih staništa. Ipak, on ne definiše šta je to vlažno stanište, niti objašnjava u kojoj mjeri bi se vlažna staništa trebala upotrebljavati da bi se postigli WFD ekološki ciljevi.

²⁴ Odense, Shannon, Ribble, Mosel-Sarre, Scheldt, Cecina, Tevere, Pinios, Jucar, Guadiana, Oulujoki, Neisse, Marne, Somos, and Suldalsvassdraget

Usled ovih nejasnoća, EEB i WWF uverili su Evropsku Komisiju, Zemlje članice EU-e, Zemlje kandidate i druge interesne grupe, da u kontekstu WFD CIS-a treba ispitati i pojasniti ulogu koju vlažna staništa igraju u sprovođenju WFD-a.

Sastanak Upravljača vodama, održan u novembaru 2002., doprineo je da se opšti tekst o „vlažnim staništima“²⁵ uvrsti u sve WFD CIS dokumente smernice. U ovom tekstu Upravljači su priznali da vlažna staništa bivaju izložena sve većim opterećenjima i naglasili su njihovu potencijalno značajnu ulogu u upravljanju rečnim slivovima i u pomoći oko postizanja WFD ekoloških ciljeva. Oni su takođe preporučili pripremu WFD CIS horizontalnog dokumenta smernice o „vlažnim staništima“ da bi se ostvarili ovi principi.

Horizontalni dokument smernica o „vlažnim staništima“ ne definiše vlažno stanište već nudi opis onoga šta su vlažna staništa, i objašnjava vezu između (podzemnih i površinskih) vodnih tela („jedinice“ na koje se ekološke mere WFD-a trebaju primeniti i koje treba nadzirati) i vlažna staništa. On takođe objašnjava kako uključiti vlažna staništa u ciklus planiranja rečnog sliva.

Definicija Ramsarske Konvencije o „vlažnim staništima“ dobro je referentno sredstvo za pomoć oko identifikacije karakteristika vlažnog staništa²⁶. Ekosistemi vlažnih staništa poput mulja, šaša i močvarnih poplavljenih ravnica, često su sastavljeni od mozaika otvorenih voda i zemljišta koje je stalno i sezonski poplavljeno. Ova mozaička struktura često ne odgovara u potpunosti WFD definicijama reka, jezera, prelaznih i priobalnih morskih voda, već mnogi ekosistemi vlažnih staništa uključuju delove ovih tipova vodnih tela. Planeri rečnih slivova i drugi upravljači vodama suočeni su s izazovom osiguravanja koherentnog upravljanja takvim sistemima, uz ispunjavanje WFD pravnih i administrativnih zahteva.

Horizontalni dokument smernica o „vlažnim staništima“ ovde je od velike koristi. Budući da su vlažna staništa pitanje koje preseca i druge WFD CIS dokumente smernice, to objašnjava zahteve WFD-a u vezi sa vlažnim staništima i identifikuje njihovu ulogu u njegovom sprovođenju, posebno u vezi sa Članom 11. („Program mera“).

U slučajevima gde bi dodatni napor mogao dovesti do značajno boljih rezultata, smernica ide jedan korak dalje i ilustruje „najbolje prakse“ koje prelaze WFD pravne zahteve. U tim slučajevima jasno se razlikuju pravne obaveze i preporuke za „najbolju praksu“. Imajte na umu da Zemlje članice EU i Zemlje kandidati uvek imaju fleksibilnost u uspostavljanju oštrije ekološke zaštite u skladu s njihovim posebnim nacionalnim brigama.

Središnja poglavlja horizontalnog dokumenta smernice o „vlažnim staništima“ jesu:

- **Specifična uloga koju vlažna staništa igraju u postizanju WFD ekoloških ciljeva.** Ovo se ilustruje specifikacijom minimalnih zahteva, odnosom između vlažnih staništa i WFD ciljeva za površinske vode i odnosom između sistema vlažna staništa i značajno preoblikovanih i veštačkih vodnih tela. Takođe se objašnjava i važnost vlažna staništa u postizanju ekoloških ciljeva za podzemne vode, prelazne vode i obalne vode, i zaštićena područja.
- **Uloga vlažnih staništa u „osnovnim“ i „dodatnim“ merama.** Ovo poglavlje posebnu pažnju posvećuje obnovi vlažnih staništa i ponovnom stvaranju kao mogućih „mera“ koje treba smatrati delom programa mera, takođe uzimajući u obzir ekonomska ispitivanja, neophodna za sprečavanje daljeg pogoršanja stanja i postizanja „dobrog ekološkog statusa“.

2.2.8 JESU LI POPLAVE OBUHVAĆENE WFD CIS DOKUMENTIMA SMERNICAMA?

Kratak odgovor na ovo pitanje je „da“, iako Evropska Komisija i mnoge Zemlje članice smatraju da su zaštita od poplava i njihovo sprečavanje pravno van WFD ovlasti. EEB i WWF uvereni su da WFD daje kontekst za identifikaciju ekoloških rešenja za sve probleme ekosistema kopnenih voda, koji bi trebalo da uključuje mere zaštite od poplava i mere sprečavanja poplava.

Prema WFD Zemlje članice ne moraju samo sprečiti pogoršanje trenutnog ekološkog i hemijskog statusa (važno za poplave) i ostvariti „dobar ekološki i hemijski status“ u svim vodama

²⁵ Ekosistemi vlažnih staništa ekološki su i funkcionalno značajni elementi vodene sredine. Oni bi mogli potencijalno igrati važnu ulogu u ostvarivanju održivog upravljanja rečnim slivom. Dok Okvirna direktiva o vodama ne postavlja ekološke ciljeve za vlažna staništa, budući da ona zavise od tela površinskih voda, čine deo površinskog vodnog tela ili su Zaštićena područja, ona bi mogla imati koristi od WFD obaveza za zaštitu i obnavljanje statusa voda. CIS horizontalni dokumenti smernice navode relevantne definicije vodnih tela, koje se uzimaju u obzir u smernici o vlažnim staništima. Opterećenje vlažnih staništa (na primer fizičke izmene ili zagađenje) mogu imati uticaja na ekološki status vodnih tela. Planovi upravljanja rečnim slivovima morali bi razmotriti mere za upravljanje ovim pritiscima i gde se moraju ispuniti da bi se ostvarili ekološki ciljevi Direktive. Pod određenim okolnostima, stvaranje i unapređivanje vlažnih staništa može biti deo održivih, troškovno-isplativih i društveno prihvatljivih mehanizama koji pomažu u postizanju ekoloških ciljeva Direktive. Posebno vlažna staništa mogu ublažiti posledice zagađenja, doprineti ublažavanju posledica suša i poplava, pomoći u ostvarivanju održivog upravljanja obalom i promovisati ponovno punjenje podzemnih voda. Relevantnost vlažnih staništa unutar programa mera ispituje se u horizontalnom dokumentu smernici o vlažnim staništima.

²⁶ Ramsarska Konvencija o vlažnim staništima (1971.) definiše vlažna staništa kao područja močvara, močvarnog treseta ili vode, bilo prirodna ili veštačka, trajna ili privremena, s vodom koja je stajaća ili protočna, slatka, bočata ili slana, uključujući područja morske vode koja je plića od pet metara pri niskoj plimi.

do 2015. (Član 4.) već moraju svesti na minimum posledice poplava (Član 1). WFD nudi jedinstvenu priliku upravljanja svim zemljištima i vodama na nivoima rečnog sliva i pod-slivnim nivoima, na način da čuva životnu sredinu i ljude od razornih posledica poplava.

Sve to bi trebalo da predstavlja značajnu promenu u tradicionalnoj evropskoj politici upravljanja vodama, i da omogući integrisanje akcija na geografskoj ravni s onima na političkoj ravni.

Sprovođenje WFD-a trebala bi da vodi računa o ostalim politikama koje imaju znatan uticaj na ekosisteme kopnenih voda – poput obrade tla, politike planiranja i poljoprivredne politike – i učiniti da sve one zajedno teže postizanju istog cilja. WFD se takođe brine za međunarodnu saradnju, planiranje i za učestvovanje javnosti. On nam omogućava da radimo sa prirodom, a ne protiv nje, putem, na primer, obnavljanja i očuvanja vlažnih staništa i poplavljenih ravnica. Oni su ključni u postizanju „dobrog statusa voda“ i usled njihove sposobnosti zadržavanja vode, pomoći će u zaštiti od posledica katastrofalnih poplava.

Prva²⁷ vidljiva posledica poplava koje su se dogodile širom Evrope u leto 2002. – i odraz njihovog političkog značaja – bilo je uvođenje, od strane upravljača vodama – na sastanku u novembru 2002., stavka u svim WFD CIS dokumentima smernicama u kojoj se insistira na tome da poplavama treba upravljati kao delom integrisanog upravljanja rečnim slivovima (IRBM).

Na istom sastanku, Evropska Komisija je predložila da upravljači vodama Zemalja članica EU-e i Zemalja kandidata, izrade Inicijativu o „Predviđanju poplava, sprečavanju i ublažavanju“ u kontekstu, ali ne kao integralni deo, WFD CIS-a. Ova inicijativa zamišljena je kao razmena iskustava i prikupljanja primera „najbolje prakse“ kao i drugih relevantnih informacija za održivo upravljanje vodama.

2003., nakon revizije WFD CIS strukture i zadataka, osnovana je Radna grupa za „Preventivnu zaštitu od poplava u opsegu IRBM-a“. Ona je delovala pod zajedničkim vodstvom Holandije i Francuske, uz učestvovanje najvećeg broja Zemalja članica EU-e i Zemalja kandidata i nekih interesnih grupa, uključujući WWF. Ova grupa je izradila nacrt dokumenta o „Najboljim praksama u vezi sa sprečavanjem poplava, zaštitom od poplava i ublažavanjem posledica“ koji je zasnovan na zaključcima Konferencija u Bonnu i Budimpešti (vidi fusnote) i drugim dostupnim infor-

macijama i relevantnim iskustvima širom Evrope o smanjenju rizika od poplava.

Konačna verzija ovog dokumenata bila je podržana na sastanku Upravljača vodama u Atini, u junu 2003²⁸. Iako službeno nije deo WFD CIS-a njene komponente biće ugrađene u „IRBM priručnik“ koji će biti izdat 2006. Takođe će biti deo Evropskog zakonodavnog paketa „Poplave zaštita (od šteta) i prevencija“ koji će biti izdat sredinom 2004. godine.

Dokument „Najboljih praksi“ daje iscrpnu analizu bitnih razloga usled kojih dolazi do povećanih posledica poplava u Evropi. On takođe prepoznaje promene koje treba sprovesti u postojećim praksama i „mentalitetima“ da bi se problemu (šteta od) poplava pristupilo na svim nivoima. Takođe, tu je i preporuka kako se pozabaviti prethodno identifikovanim bitnim uzrocima sve većih posledica poplava. On je takođe i inventar „najboljih praksi“ za smanjenje rizika od poplava zasnovan na iskustvima širom Evrope. Između ostalog, dokument predlaže sledeće:

- promociju dugoročnog, integrisanog pristupa upravljanju rečnim slivovima, u skladu sa prirodnim resursima i društveno-ekonomskim razvojem;
- javnu svest i učestvovanje;
- mere zadržavanja vode i ostale ne-strukturalne mere (ekološko upravljanje poplavama);
- procenu obrade tla, određivanja područja i rizika;
- strukturalne mere za zaštitu od poplava (šteta) i njihovih posledica;
- sistemi ranog upozoravanja i predviđanja;
- opasnost od poplava;
- sprečavanje zagađenja.

EEB i WWF smatraju da je ovo vrlo dobar dokument. Naša jedina kritika jeste da ne govori dovoljno jasno da WFD mora igrati ključnu ulogu u sprovođenju mera za ublažavanje poplava (šteta), zaštiti i prevenciji. Planovi upravljanja rečnim slivovima (RBMP) jedino su pogodno sredstvo za definisanje i sprovođenje svih potrebnih mera za postizanje „dobrog statusa“ u svakom vodnom području, prema WFD-u. Stoga, oni moraju uključivati sve mere za kontrolu / upravljanje poplavama potrebne na nacionalnom ili međunarodnom nivou čak ako se radi i samo o „dodatnim“ merama. Zaključno, trebalo bi da postoji samo jedan RBMP po svakom vodnom području koje bi se koristilo za integrisanje mera za održivo upravljanje vodama uključujući zaštitu od poplava (šteta), sprečavanje i ublažavanje.

²⁷ Ostali su bili kako sledi: Međunarodna konferencija na visokom nivou o 'Prevention of flood hazards by integrating socio-economic and environmental considerations' održana je u Budimpešti, u decembru 2002. Imala je za cilj identifikaciju elemenata za Evropsku inicijativu o poplavama, npr. kojoj politici treba biti namenjena, itd. Konačna zajednička Izjava Konferencije proglasila je da je potreban „novi sveobuhvatni pristup upravljanju vodama na međunarodnom nivou, uključujući bolje usklađivanje politika voda i prakse obrade tla, kao i zaštite životne sredine i očuvanja prirode“, u kontekstu poboljšane međunarodne saradnje. Dodatno, IRBM pristup bio je prepoznat kao bitni element za zaštitu i prevenciju od poplava, a Planovi upravljanja rečnim slivovima (RBMP) prema WFD-u kao osnovno sredstvo za postizanje ovih ciljeva. Kasnije, februara 2003., održana je pan-evropska konferencija o 'Precautionary Flood Protection in Europe' u Bonnu (Nemačka). Na njoj su učestvovali predstavnici Evropske Komisije, Zemalja članica i Zemalja kandidata pa je ona bila drugi korak u razvoju Evropske inicijative. Zaključci Konferencije ponovno su prepoznali ulogu WFD-a u zaštiti od poplava, prevenciji i ublažavanju posledica i naglasili potrebu integracije Evropske inicijative o zaštiti od poplava u druga područja politike, poput prevoza, broskog razvoja, gradskog razvoja, upravljanje hitnim stanjima posebno u očuvanje prirode. Iako su se ovi sastanci održavali uporedo sa WFD CIS procesom i nisu bili deo njega u striktnom značenju, njihovi glavni zaključci dali su značajni doprinos u formulisanju dokumenta "Najboljih praksi za sprečavanje poplava, zaštitu i ublažavanje posledica". Bio je to glavni doprinos WFD CIS procesa Evropskoj inicijativi.

²⁸ Dostupno u "javnom" delu EC internet foruma (CIRCA) na: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd.library>.

3. „Saveti & postupci“ za upotrebu dokumenata smernica za Zajedničku strategiju primene Okvirne direktive o vodama

OGRADIVANJE OD NAVODA



EEB i WWF nisu imali pristup sastancima Upravljača vodama tako da naše informacije dolaze iz pisanih izvora i iz razgovora s WFD CIS članovima koji su na njima učestvovali. Kao posledica toga moguće su netačnosti o poziciji Zemalja članica u vezi s „otvorenim pitanjima“ za prihvatanje određenih dokumenata smernica, koja su niže navedena, budući da tekst ima nameru da oslika pozicije sa sastanka Strateške koordinatorske grupe. Cilj ovog dela nije „imenovati i prozvati/kritikovati“ Zemlje članice, već pomoći oko sprovođenja WFD-a na terenu, navodeći poteškoće Zemalja članica sa specifičnim aspektima procesa i navesti moguću pomoć koju mogu ponuditi ekološke nevladine organizacije.

Učestvovanje EEB-a i WWF-a u Zajedničkoj strategiji primene WFD-a (WFD CIS) bila je efikasna vežba na mnogim nivoima. Generalno, to nam je omogućilo uticaj na dokumente smernice i postizanje da „najbolje prakse“ za sprovođenje WFD-a postanu glavni princip njihovog razvoja. Stekli smo detaljno znanje o samim dokumentima i njihovim jakim i slabim stranama. Napokon, to nam je omogućilo pristup informacijama o mogućim „problematičnim pitanjima“ za Zemlje članice prilikom sprovođenja Deklaracije i kada bi mogle pokušati primeniti dvosmislene interpretacije WFD teksta. Ova informacija nije prikazana u dokumentima smernicama i postala je vidljiva tek tokom pregovora o njihovom konačnom sadržaju. Ovaj deo nastoji da obavestiti druge o ovim pitanjima. Dok određeno spominjemo Zemlje članice koje su se protivile određenim pristupima „najbolje prakse“ i /ili navodimo poteškoće u sprovođenju s tim u vezi, to ne znači da su ih zemlje, koje im se nisu otvoreno usprotivile, podržale.

Svaka od pod-tačaka ovde se odnosi na to kako je sprovedena analiza dotičnog dokumenta:

- Kratak uvod u svaki dokument smernicu.
- Objašnjenje konfliktnih područja koja su se pojavila tokom njegovog nastajanja i koja je Radna grupa iznela kao „otvorena pitanja“ (koja se nije mogla oko njih usaglasiti) Strateškoj koordinatorskoj grupi. Ako nije postignuta saglasnost, ona su prosleđena Upravljačima voda.
- Konačni rezultat diskusija o konfliktnim područjima.
- Prozori s „delovanjem nevladinih organizacija“ koja sadrže ključna pitanja na koja treba da paze nevladine organizacije ili da postavljaju specifične zahteve pred vlasti Zemalja članica.

Raspored dokumenata smernica sledi raspored naveden u „Tablici sadržaja“ i logiku „horizontalnih“ i „vertikalnih“ dokumenata smernica prema objašnjenju u delu 1. ovog resursnog dokumenta.

3.1 Identifikacija vodnih tela

To su proizvodi WFD-a. Vodna tela su jedinice koje sprovode WFD na nivou vodnog područja. U principu, što je veće vodno telo i što različitiije vode ono obuhvata (objedinjuje), to će ne-tačnije biti mere i ciljevi WFD-a. Stoga što je manje vodno telo, ciljevi će biti stroži!

3.1.1 UVOD

Član 2.(10) WFD-a navodi da se telo površinske vode odnosi na diskretni i značajni element poput „jezera, rezervoara, ostrva, reka ili kanala, dela potoka, prelazne vode ili deo obalne vode“. Dokument smernica o „Vodnim telima“ važan je stoga što detaljno objašnjava šta čini „vodno telo“, pojašnjavajući šta sve treba uključiti u relevantno vodno područje (RBD) i odgovarajući Plan upravljanja.

Smernica naglašava da WFD obuhvata sve površinske vode. To znači da RBD ne mogu imati „bele tačke“ jer svaka postojeća površinska voda mora biti dodeljena nekom vodnom telu. Niz ključnih kriterijuma za odabir vodnih tela nalazi se u dokumentu smernici, uključujući vodne kategorije (jezero, reka...): tipologiju, fizičke karakteristike (stecište dve reke) i teške fizičke promene. Dodatni kriterijum, poput pritiska i posledica na ekološki ili hemijski status ili označavanje kao „zaštićenog područja“, moraju takođe biti uzeti u obzir, tako da se vodna tela identifikuju na način koji tačno opisuje njihov vodni status. To je važno, stoga što bi trebalo, na primer, sprečiti da dva poteza reke s različitim statusom budu obuhvaćena u istom vodnom telu, što bi za posledicu imalo ekološke probleme „skrivené“ putem „svođenja na prosek“ njihovog statusa na velikim područjima.

3.1.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Vodna tela male površine (vidi dokument smernicu poglavlje 2.5 stranica 13): Preporuke za najmanji prag (veličinu) za mala vodna tela bila su jedan od glavnih problema u izradi ovog dokumenta smernice. Tipološki sastav A u Prilogu II WFD-a uključuje minimalni prag za mala jezera od 0,5 km² i veličinu sliva od 10 km² za reke²⁹. Na početku dokument smernica predložio je uoptrebu ove veličine minimalnih pragova, ali to je stvaralo poteškoće kod mnogih Zemalja članica. Finska, Holandija i Austrija stavile su prigovor zasnovan na činjenici da njihove zemlje imaju previše vodnih tela na i iznad pragova Sastava A i bojale su se da bi to bio veliki administrativni teret ako bi ih trebalo sve identifikovati. Druge Zemlje članice prigovorile

su ovim pragovima stoga što bi oni isključili mnoge od njihovih manjih i ekološki značajnih voda. EEB i WWF takođe su zauzeli stav protiv minimalnih pragova i naglasili važnost ekoloških kriterijuma i kriterijuma pritiska / posledica za identifikovanje vodnih tela na fleksibilan i značajan način.

Ovo „otvoreno pitanje“ konačno je povezano s dokumentom smernicom Geografskog informativnog sistema (GIS), jer mnogo malih jezera ne bi bilo zastupljeno, t.j. ne bi bilo vidljivo na odabranoj GIS lestvici ako nisu objedinjena. Austrija i Norveška tražile su pojašnjavanje da li se objedinjavanje odnosi samo na identifikaciju vodnih tela ili takođe uključuje monitoring i izveštavanje. Evropska Komisija zadržala je stav na tome da je objedinjavanje vodnih tela u svrhu izveštavanja obrađeno u dokumentu smernici za „Vodna tela“, i da svaka od Zemalja članica treba da odredi kako će uspostaviti svoj individualni upravljački sistem za monitoring.

Opravdanje i transparentnost. U odnosu na pitanje „minimalne veličine“, ranije verzije dokumenta smernice uključivale su i poziv na obaveze Zemalja članica da ostvare transparentno opravdanje za odabir vodnih tela unutar rečnog sliva. Ovo je nestalo na kasnijim stupnjevima, što je navelo ekološke nevladine organizacije da naglase da su ekološki ciljevi Direktive osmišljeni tako da se primenjuju na sve vode. U tom slučaju bilo je logično i neophodno za sve nadležne vlasti da opišu kako su identifikovale mala/manja vodna tela da bi osigurale ispunjavanje WFD ciljeva, posebno kada se objedinjuju. Ipak, neke od Zemalja članica nisu verovala da je dokument smernica trebao da zahteva bilo kakvo opravdanje za odluke oko identifikovanja malih/manjih vodnih tela, posebno njihovog objedinjavanja, budući da je transparentnost sadržana u WFD-u.

Finska se nije složila sa zahtevom ekoloških nevladinih organizacija i ustanovila je da WFD nije tražila „opravdanje niti transparentnost“. Grčka i Francuska su ustanovile da postoji već dovoljno odredaba o transparentnosti u dokumentima smernicama, posebno u celokupnoj smernici o „Učešće javnosti“.

Vodna tela i vlažna staništa. Tokom pripreme dokumenta o „Vodnim telima“, postavila su se neka ključna pitanja u vezi sa „preklapanjem“ između vlažnih staništa i voda otvorenih površina. Ona su uključivala opseg do kojeg bi se vlažna staništa, „udružena“ s vodnim telima (npr. vlažna staništa poplavljenih ravnica), trebala smatrati delom samog vodnog tela. Zemlje članice (uključujući Veliku Britaniju) prigovorile su predlozima ekoloških nevladinih organizacija da bi se prikaz vodnih tela koja

²⁹ Sistem A za tipologiju detaljno navodi vrednosti veličina za reke i jezera. Najmanja veličina za rečni tip je od 10 – 100 km² sliva. Najmanja veličina opsega za jezerski tip je od 0,5 – 1 km² površinskog područja (str. 13)

se pojavljuju u kompleksnim „mozaičkim“ sistemima s vlažnim staništima takođe trebao uključiti u same sisteme vlažnih staništa, da bi odrazio njihovu ekološku među-zavisnost i kontinuitet.

Istovremeno, vođene su diskusije i o tome do koje bi mere „obalna, među-plimna i područja obala jezera“ koja čine jedan od hidro-morfoloških elemenata vodnog tela, trebala da uključe relevantne sisteme vlažnih staništa, budući da ona imaju direktan uticaj na postizanje odgovarajućih normi za biološke elemente kvaliteta.

Podzemne vode: „Telo podzemnih voda“ znači određenu količinu podzemnih voda unutar jednog ili više akvifera. Logičan prvi korak prilikom uspostavljanja tela podzemnih voda bilo bi opšte tumačenje pojma akvifer, značajnog toka podzemnih voda i koja količina crpljenja vode se smatra značajnom količinom. Ipak, određene Zemlje članice verovala su da jedina tela podzemnih voda specifične veličine koje treba identifikovati jesu ona koja su namenjena crpljenju vode za piće. To bi ignorisalo svaki drugi tok i količinu podzemnih voda, a to su važni parametri za određivanje statusa vodnih i kopnenih ekosistema.

Posebno su Austrija i Španija bile zabrinute načinom na koji se pitanjem „značajnog crpljenja“ bavi dokument smernica. Austrija je predložila pomeranje pozivanja na „značajno crpljenje“ na više od 10 m³ vode za piće na dan kao prosečno (što je bio tačan citat Člana 7.1 WFD-a). Španija je predložila da bi „značajno crpljenje“ trebalo primeniti samo na dostavu pitke vode i da u smernici ne bi trebalo spominjati tela podzemnih voda koja se nisu koristila u tu svrhu. Takođe, Španija je smatrala da je stopa od 10 m³ dnevno prosečnog crpljenja preniska i da bi ta brojka trebala da bude fleksibilnija.

3.1.3 REZULTATI

Mala vodna tela. U odnosu na pitanje „minimalne veličine“ malih vodnih tela, dokument smernica sada sadrži sledeći tekst: „Stoga se preporučuje upotreba veličine malih reka i jezera u skladu sa sistemom A. Ipak, priznaje se da će u nekim područjima, gde postoje mnoga mala vodna tela, ovaj opšti pristup morati prilagođavati. To znači da bi moglo biti korisno objedinjavati vodna tela u skupove u svrhu stvaranja (...) da bi se izbegao nepotrebni administrativni teret“ (str. 13). On takođe predlaže način postupanja sa „manjim“ vodnim telima, na način da i ona mogu ostvariti WFD ciljeve³⁰ (vidi poglavlje 3.5). Dok Sistem A minimalnih

pragova može biti odgovarajuća smernica u nekim područjima, gde postoje brojna mala vodna tela od ekološkog značaja, koja dolaze ispod ovog praga, Zemlje članice trebale bi ih uzimati u obzir u identifikaciji vodnih tela, i tokom svakog postupka objedinjavanja.

EEB i WWF zadovoljni su ovim rezultatom. Za neke Zemlje članice bilo je neophodno odobriti objedinjavanje malih vodnih tela, i odobriti primenu fleksibilnih minimalnih veličina pragova, pružajući mogućnost uzimanja u obzir vodna tela koja su manja od onih koja bivaju automatski identifikovana Sistemom A. Sama priroda WFD-a zahteva određeni nivo transparentnosti i otvorenosti u zemljama planerima. Sada će biti na ekološkim nevladinim organizacijama i interesnim grupama u Zemljama članicama (posebno u Holandiji, Austriji i Finskoj) da osiguraju da odluke za objedinjavanje vodnih tela ne budu u suprotnosti sa opštim ciljevima WFD-a. Dokument smernica o „Javnom učestvovanju“ trebalo bi da pruži ekološkim nevladinim organizacijama dobru podlogu da bi omogućio da se sve odluke donose javno.

Opravdanje i transparentnost. Uvodno poglavlje svakog dokumenta smernice sadrži deo o „Javnom obaveštavanju i savetovanju“ (Član 14 WFD-a) u kojem se navodi: „Promene upravljačkog postupka – informacije, savetovanje i učestvovanje. U Članu 14. Direktive navodi se da će Zemlje članice podržati aktivno učestvovanje svih zainteresovanih strana u sprovođenju Direktive i razvoju Planova upravljanja rečnim slivovima. Zemlje članice će obavestiti javnost i savetovala se s njom, uključujući korisnike, posebno u vezi sa sledećim:

- Raspored i radni program za izradu Planova upravljanja rečnim slivovima i uloga konsultacije najkasnije do 2006.
- Pregled značajnih pitanja upravljanja vodama u rečnom slivu najkasnije do 2007.
- Nacrta Plana upravljanja rečnim slivovima, najkasnije do 2008.

Ovaj opšti deo nakon toga se odnosi na „Integraciju interesnih grupa i građanskog društva“ u donošenje odluka promovisanjem transparentnosti i informacija za javnost i ponudom jedinstvene prilike za uključivanje interesnih grupa u razvoj Planova za upravljanje rečnim slivovima.

³⁰ „Predloženi pristup je da se: (a) uključe mali elementi površinskih voda kao deo susednih velikih vodnih tela iste kategorije površine vode i istog tipa, gde je to moguće; (b) gde to nije moguće snime mali elementi površinskih voda za identifikaciju kao vodna tela u skladu s njihovim značajem u kontekstu svrha i odredbi Direktive (npr. ekološki značaj, značaj za ciljeve Zaštićenog područja, značajne neželjene posledice na površinske vode u regionima rečnih slivova). U takvom slučaju, mali elementi (1) koji pripadaju istoj kategoriji i tipu, (2) na koje utiče ista kategorija i nivo pritiska i (3) koja imaju uticaja na drugo dobro-razgraničeno vodno telo, mogu se grupisati u svrhu procene i izveštavanja; i (c) oni mali elementi površinskih voda koji nisu identifikovani kao površinska vodna tela, zaštite i gde je to potrebno, unaprede do opsega koji je potreban za ostvarivanje ciljeva Direktive za vodna tela s kojima su direktno ili indirektno povezani (odnosno primene neophodne mere osnovne kontrole prema Članu 11)“.

Zemlje članice trebale bi da poštuju ove zahteve u svim fazama sprovođenja WFD-a bez obzira na pitanja o kojima se radi. Nevladine organizacije trebalo bi da ih upotrebljavaju da bi osigurale da se to događa, da su postupci transparentni i da se u njima učestvuje.

U smislu specifičnog pitanja „transparentnosti i objedinjavanja“, dokument smernica navodi da „(...) će biti neophodno primeniti ovo objedinjavanje na osnovu jasnih kriterijuma, dogovorenih na nivou vodnog područja, na transparentan način. Dalji detalji o tome da li je, i na koji način, moguće objedinjavanje vodnih tela u svrhu izveštavanja moraju se prodiskutovati i elaborirati u kontekstu Stručnog savetodavnog foruma o izveštavanju. U međuvremenu se preporučuje usmeravanje posebne pažnje na ovo pitanje kada se testira ovaj dokument smernica, odnosno u eksperimentalnim rečnim slivovima“ (str. 20).

Ipak, prividno rešenje ovog pitanja ne kompenzuje činjenicu da dokument smernica o „Vodnim telima“ ne zahteva bilo kakvo opravdanje za odlučivanje o tome kako identifikovati vodna tela ispod Sistema A najmanjih pragova. Niti zahteva bilo kakvo opravdanje za odluke donešene za očuvanje malih vodnih tela, što bi bio pristup „najbolje prakse“. Budući da je to tako, nadležne vlasti treba samo da primene ciljeve WFD-a na vodna tela iznad najmanjih pragova i ne moraju pro-aktivno opravdavati zašto određene male vode nisu opisane kao samostalna vodna tela, što je u suprotnosti sa duhom ovog dokumenta smernice.

Vodna tela i vlažna staništa. Sledeći tekst unešen je u dokument:

„Komponente „površinskih vodnih tela“ i vlažnih staništa: „površinsko vodno telo obuhvata kvalitativne elemente opisane u Direktivi za razvrstavanje ekološkog statusa“³¹.

Konkretno to znači da rečno vodno telo obuhvata:

- (a) hidro-morfološke kvalitativne elemente, koji uključuju tok vode, korito kanala, onaj deo zemljišta uz kanal koji ima strukturu i uslove direktno relevantne za ostvarivanje bioloških kvalitativnih vrednosti (t.j. obalno područje), i
- (b) relevantne biološke elemente. U vezi s vlažnim staništima, to znači da vlažna staništa moraju biti pridružena „vodnom telu“ i moraju direktno uticati na njegov status. Granice ovih vlažnih staništa moraju biti identifikovane na takav način da ispune zahteve da su „diskretan i značajan“ element.

EEB i WWF razočarani su što ovaj tekst ne prikazuje vodna tela na način koji je u skladu s njihovim ekološkim integritetom i zahtevima WFD-a, o njima kao „diskretnim i značajnim“. Ipak, mislimo da je prihvatanje činjenice da vlažna staništa mogu biti deo hidro-morfoloških kvalitativnih elemenata vodnih tela jeste značajan korak. Njegove posledice istražene su u dokumentu smernici o „Vlažnim staništima“ (vidi niže).

Podzemne vode. Upravljači vodama složili su se sa sledećim tekstom koji je sada uključen u konačnu verziju dokumenta smernice o „Vodnim telima“.

„Član 7 zahteva identifikaciju svih tela podzemnih voda koje se upotrebljavaju ili se nameravaju upotrebljavati za crpljenje više od 10 m³ vode za piće na dan, kao proseka. Implikacijom, ova količina može se smatrati značajnom količinom podzemnih voda. Geološki slojevi koji su sposobni da omogućе takve nivoе crpljenja (čak i samo lokalno) okvalifikovali bi se kao akviferi.

Ako se bilo koji od kriterijuma opisanih u stavku 4.2.1 (Značajni tok) ili 4.2.2 (Crpljenje značajnih količina podzemnih voda) zadovolji, geološki slojevi trebalo bi da se smatraju akviferom. Od većine geoloških slojeva moglo bi se očekivati da se smatraju akviferima jer većina njih isporučuje ili se očekuje da isporuče 10 m³ na dan kao prosek pa bi mogli služiti za pedeset ili više ljudi.

Ipak, jasno je da su zahtevi drugačiji što se tiče onih tela podzemnih voda koja se upotrebljavaju ili se nameravaju upotrebljavati za crpljenje vode za piće (Član 7) i ona tela gde se podzemne vode crpe za druge vrste upotrebe (Prilog II 2.3). Za ove druge ne bi bila identifikovana sva tela podzemnih voda. Kriterijumi u Prilogu II 2.3 određuju da se mora pristupiti samo onim telima podzemnih voda „koja prelaze granicu između dve ili više Zemalja članica ili su identifikovana (...) kao rizična u smislu postizanja ciljeva postavljenih za svako telo prema Članu 4.“

Za EEB i WWF rezultat u vezi „podzemnih voda“ pomalo je zbunjajući ali odgovara WFD ciljevima a WFD je upravo konačno referentno sredstvo za Zemlje članice.

³¹ Prilog V 1.1 i Prilog V 1.2

3.1.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

- Omogućiti da se objedinjavanje većeg broja površinskih voda u veća vodna tela ne zloupotrebljava u svrhu skrivanja ekoloških problema ili umanjivanje zahteva za monitoringom i izveštavanjem. Sve vode moraju se pridružiti nekom vodnom telu!
- Pitati nadležne vlasti šta čine da bi zaštitile/unapredile/obnovile manja vodna tela, posebno ako živite u evropskoj zemlji s problemom „hiljadu jezera“ (npr. Švedska, Finska). WFD se primenjuje na njih čak i ako ne mogu sva biti identifikovana kao vodna tela i dokument smernica o „Vodnim telima“ objašnjava kako ih zaštititi (str. 13-14) (vidi fusnotu 30 u ovom delu). Ne sme postojati najmanji prag za mala vodna tela. Neka zaštićena područja, poput vode za kupanje i plivanje ili one za zaštitu divljih ptica ili ugroženih vrsta, mogu biti manja od ove veličine. U tom slučaju relevantne norme i zahtevi za nadzor ovih područja moraju biti ispunjene putem njihove identifikacije kao vodnih tela prema WFD-u bez obzira na njihovu veličinu. U nekim delovima EU-e vodna tela manja od granica iz Sistema A sadrže značajnu biološku raznovrsnost. O tome bi se trebalo voditi računa tokom planiranja rečnog sliva tako da cilj postizanja „dobrog vodnog statusa“ bude primenjen na celokupni vodni resurs. Ako su nevladine organizacije suočene s takvim nesigurnostima trebalo bi da traže od nadležnih vlasti da opravdaju prag ili postupak koji su koristile prilikom identifikacije malih vodnih tela.
- Vlažna staništa unutar obalnog područja, područja obale jezera ili među-plimnim područjima vodnog tela, čije stanje može uticati na njihov ekološki status, deo su hidro-morfoloških kvalitativnih elemenata vodnog tela. Prema pravilima WFD-a, ona bi trebalo da dobiju zaštitu „visokog statusa“, i možda bi ih trebalo obnoviti da bi se postigao „dobar ekološki status“ ili (za HMW i AW) „dobar ekološki potencijal“. O njima se mora voditi računa tokom analize posledica i pritisaka i u skladu sa zahtevima Člana 11 3 (i) Zemlje članice moraju preduzeti mere za kontrolisanje svakog pritiska na njih.
- Tela podzemnih voda ne bi se smela objedinjavati. Tela podzemnih voda nisu kao tela površinskih voda i imaju drugačija svojstva i funkcionišu na drugačiji način. Objedinjavanje ovih vodnih tela ne bi nužno odrazilo njihov stvarni status.
- Identifikacija vodnih tela mora se pre svega zasnivati na ekološkim kriterijumima, a tek nakon toga na kvalitetu vode i kvalitativnim pritiscima.

3.2 Učešće javnosti

Učešće javnosti ključno je za WFD i njegovo sprovođenje i ključni je element za novu eru upravljanja vodama.

3.2.1 UVOD

Član 14 WFD-a zahteva od Zemalja članica da ohrabre aktivno učešće³² svih zainteresovanih strana u sprovođenju Direktive. Nadalje, od Zemalja članica zahteva se javno informisanje i konsultovanje o razvoju, reviziji i obnavljanju Planova upravljanja rečnim slivovima (RBMP). Ovo uključuje pristup dokumentima podlogama i informacijama koje su se upotrebljavale za razvoj nacрта plana.

Svi dokumenti smernice WFD CIS-a napisani su tako da se u njima mislilo na ciljane korisnike, t.j. na one koji razvijaju nacionalne strategije sprovođenja WFD-a i na one koji pripremaju ili će pripremati RBMP. Ni dokument smernica o „Učešću javnosti“ nije izuzetak. Ipak, razlikuje se po tome što objašnjava kako i zašto pojedinci/vlasti odgovorne za sprovođenje WFD-a treba da uključe interesne grupe i/ili javnost (zavisno od pitanja) u svim nivoima sprovođenja. Ovaj dokument smernica „horizontalne“ je prirode jer je važan za sve aktivnosti koje sprovodi WFD. Takođe, to je krucijalni dokument za ekološke nevladine organizacije. Iako WFD CIS postupak nije predvideo izradu smernice o učešću javnosti, ona je dodata u radni program nakon što su to zatražile ekološke nevladine organizacije, koje su znale da je to teško pitanje za vlasti upravljanja vodama, te da će im za njega trebati znatna pomoć.



Terminologija koja je korišćena u WFD-u nije konzistentna s onom koja je korišćena u horizontalnom dokumentu smernici o „Učešću javnosti“. Direktiva ne definiše pojmove poput „zainteresovana strana“, „korisnici“ i „javnost“, dok dokument smernica koristi izraz „interesne grupe“ kao sinonim za „zainteresovanu stranu“.

„Aktivno učešće“ prilično je novo i nema mnogo uprava kojima je ovaj postupak poznat³³. Nedostatak Integrisanog eksperimentalnog zadatka za WFD CIS Eksperimentalni rečni sliv (PRB) jeste nepostojanje aktivnog učestvovanja ekoloških nevladinih organizacija (vidi deo 4. ovog dokumenta). Do sada, rezultati se ne odražavaju povoljno na predanost Zemalja članica i Zemalja kandidata da ohrabre sve zainteresovane strane da budu aktivno uključene u sprovođenje Direktive od njenog stupanja na snagu, niti da budu uključene u razvoj RBMP-a.

3.2.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Nije bilo značajnih konfliktnih područja u sastavljanju nacрта horizontalnog dokumenta smernice o „Učešću javnosti“. I EEB i WWF bili su delom grupe za izradu nacрта i odobren im je značajan doprinos njegovom konačnom sadržaju i obliku.

3.2.3 REZULTATI

Horizontalni dokument smernica o „Učešću javnosti“ znatno je višeg standarda. Tekst je jasan, nedvosmislen i lako je dostupan interesnim grupama i članovima javnosti.

³² Viši nivo učešća od konsultacije. Aktivno učešće uključuje da interesne grupe budu pozvane da pruže aktivni doprinos postupku planiranja putem diskotovanja o pitanjima i doprinošenja njihovim rešenjima.

³³ Za dodatne informacije o trenutnim poteškoćama evropskih uprava u vezi sa „učešće, javnosti“ u sprovođenju WFD-a vidi 'Results of a pan-European survey carried out by the WWF European Living Waters Programme.' Ovde je prikazan „snimak“ napretka Zemalja članica i Pristupnih zemalja u preuzimanju i sprovođenju Okvirne direktive o vodama. Može se učitati sa sledeće web stranice: http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/freshwater.cfm

3.2.4 DELOVANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJA

- *Zemlje članice / Zemlje kandidati i Vlasti rečnih slivova zakonski su obavezne da pruže informaciju o sprovođenju WFD-a na zahtev, u svako doba. Takođe, moraju započeti fazu javnog učešća za razvoj Planova upravljanja rečnim basenima do 2006. Ipak, prema dokumentu smernici o „Postupku planiranja“, „da bi se ostvarila „najbolja praksa“ u postupku planiranja, prioritet se mora dati uspostavljanju efikasnih mehanizama za učešće javnosti i prava na donošenje odluka od samog početka. Nevladine organizacije moraju biti uključene od samog početka postupka („juče bi bilo još bolje“!)*
- *Dok je učešće javnosti fundamentalni deo WFD-a postoje dodatna pravna sredstva koje ekološke nevladine organizacije mogu upotrebiti da bi omogućile svoje učešće, uključujući „Konvenciju o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u ekološkim pitanjima“ (Aarhus, 25. juna 1998.), što je praktično „prenešeno“ u komplet Direktiva³⁴ EU.*
- **BUDITE PRO-AKTIVNI!** *Aktivno učešće prilično je novo i teško za mnoge uprave. Ekološke nevladine organizacije treba da uspostave kontakt s relevantnim Vlastima rečnih slivova i zatraže da budu uključene u sprovođenje WFD-a u njihovom vodnom području (RBD). Ako ne postignete željeni rezultat, popnite se političkom lestvicom (Ministarstvo, Evropska Komisija, itd.), ili se obratite nacionalnim sudovima.*
- *Ekološke nevladine organizacije u Zemljama članicama i Zemljama kandidatima trebalo bi da odlučuju o strategiji onoga što žele postići tokom postupka učešća javnosti. Oni koji imaju interes u dotičnom vodnom telu /RBD-u trebalo bi u potpunosti da razumeju ciljeve WFD-a „dobrog statusa“. Na primer, neki ljudi mogu misliti da je uklanjanje otpadaka i prodajnih kolica s reka sve što treba biti učinjeno da bi postigli „dobar status“. Ekološke nevladine organizacije moraju jasno definisati i objasniti svoje ciljeve tako da ih ostale interesne grupe / članovi postupka za sprovođenje WFD-a razumeju.*
- *Prvo definišite deo postupka koji je za Vas najrelevantniji, u skladu sa tim da li imate potreban interes i sposobnosti da na njemu radite. Definišite svoja „pravila igre“. Pod kojim uslovima, koje nude Vlasti rečnih slivova, bi bili spremni da učestvujete (npr. vremensko usklađivanje, finansijska potpora, pristup informacijama, itd.)? Nakon toga objasnite Vlastima rečnih slivova ili relevantnim upravljačima vodama da je Vaša prisutnost dobra za sprovođenje WFD-a stoga što možete, na primer, uključiti druge interesne grupe i/ili pružiti specifične informacije/podatke o području itd.*
- *Jedan od prvih koraka trebalo bi da bude sastavljanje informacija, na primer, mogli bi Vas uvek ponovo pitati „Šta je to WFD?“. Morate obezbediti da Vlasti rečnog sliva učine ovu informaciju široko dostupnom i da ona uključuje nešto o društveno-ekonomskim „koristima“ sprovođenja WFD-a (kao što se to pokušalo u delu 2. ovog dokumenta). Ova informacija nije bila raspoloživa kada se Direktiva o staništima³⁵ transponirala i jedva da je dostupna i sada tokom sprovođenja, što je sprečilo postizanje njenih ciljeva do sada. Stoga jedina informacija, koja je izgleda dospela do stvarnih područja koja treba zaštititi kao deo EU Natura2000network ranije u postupku, bila je većinom ona o tome kako je šema „ugrozila“ određene ekonomske sektore. To je verovatno slučaj i sa WFD-om, na primer u primeru određivanja cena vode. Biće neophodno srušiti barijere poput ovih, da bi sprovođenje WFD bilo nacionalno, na vreme i efikasno.*

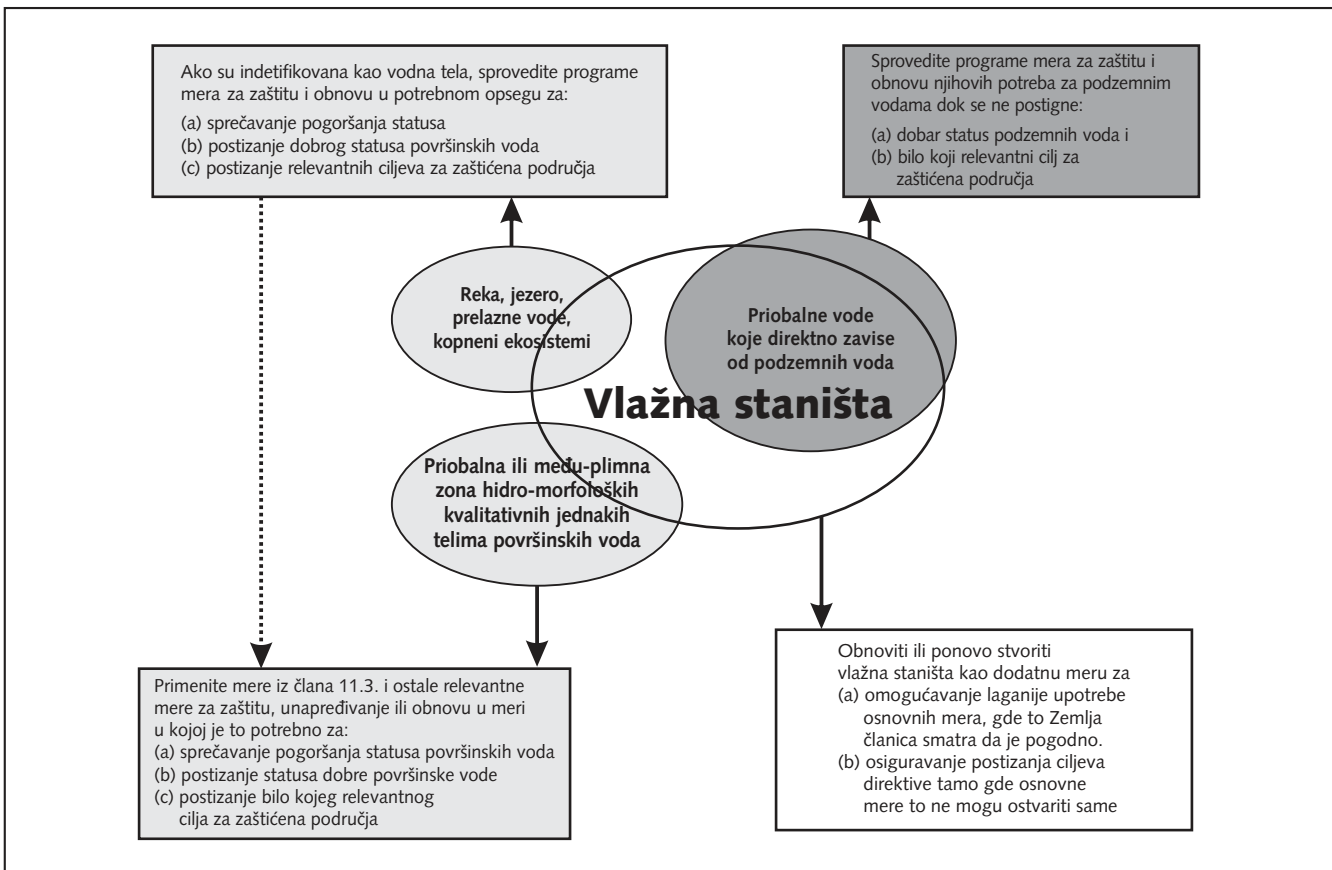
³⁴ 'Aarhus postupak' i njegovo sprovođenje u EU slede sistem tri nivoa:

1) Pristup informaciji: Ranija Direktiva 'Freedom of access to environmental information' (90/313 - OJ L 158 23.06.1990) zamenjena je u februaru 2003. Direktivom o pristupu javnosti ekološkim informacijama (2003/4 - OJ L 41 14.02.2003), koja će opozvati Direktivu 1990 14. februar 2005. (datum formalne saglasnosti);
 2) Učešće javnosti: U junu je objavljena nova Direktiva o učestvovanju javnosti u vezi sa izradom nacrtu određenih planova i programa u vezi sa životnom sredinom (2003/35 OJ L 156, 25.06.2003). Ona dopunjuje – u vezi sa učestvovanjem javnosti i pristupu pravdi – Direktiva Veća 85/337/EEC i 96/61/EC;
 3) Pristup pravdi: Komisija je objavila drugi Radni dokument o razvoju predloga Direktive o pristupu pravdi u ekološkim pitanjima, 22. maja 2002. – do sada nije prihvaćen zakonodavni predlog.

³⁵ 'Teško je još uvek dobiti ovu vrstu informacije, ali izvještaj WWF-a 'Promoting the socio-economic benefits of Natura 2000' uključuje nekoliko društveno-ekonomskih studija o vrednosti zaštićenih područja koja zavise od vode. Nadite ih na: http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/natura_2000.cfm#pubs

3.3 Vlažna staništa

Dijagram na slici 1. niže pokazuje kako vlažna staništa međusobno deluju s vodnim telima, WFD-ovim „operativnim jedinicama“. Ovo međudelovanje srž je dokumenta smernice o „Vlažnim staništima“ i mora se shvatiti da bi se maksimalno ostvarilo sprovođenje WFD ciljeva u ekosistemima vlažnih staništa.



SLIKA 1

3.3.1 UVOD

Vlažna staništa značajno su mesto sučeljavanja podzemnih i površinskih vodnih tela, zemljišta i vode kao i integralni deo vodne životne sredine. Ona imaju celi niz funkcija u hidrološkom ciklusu i vredna su staništa za široki opseg flore i faune koje su važan deo urođenih ekosistema.

Iako WFD ne definiše vlažna staništa niti za njih određuje posebne ciljeve, ona uključuje važne odredbe koje će pomoći u njihovom očuvanju. Na primer „dobar status“ tela podzemnih voda delimično je definisan u smislu sprečavanja značajne štete za direktivo zavisne ekosisteme (uključujući vlažna staništa), što bi moglo imati za posledicu antropogene promene ili nivo, ili

kvalitet podzemnih voda koje stižu u te ekosisteme. Dokument smernica izrađen je tako da osigura da tokom sprovođenja WFD-a Zemlje članice u potpunosti razmotre veze između njenih ciljeva i vrednosti i funkcija vlažnih staništa. Na početku WFD CIS postupak nije uopšte vodio računa o vlažnim staništima. Zemlje članice / Zemlje kandidati i Evropska Komisija nisu bile voljne da postave ovo pitanje koje je zahtevalo dalji tehnički razvoj, ne samo stoga što su smatrale da ne postoje posebni ciljevi za vlažna staništa unutar WFD-a već takođe, i najviše od svega, usled toga što su se neke od Zemalja članica / Zemalja kandidata (u kojima su vlažna staništa još uvek obilna) pribojavale dodatnog troška oko uključivanja vlažnih staništa u Planove upravljanja rečnim slivovima (RBMP).

Uprkos tome, sledeći inicijativu EEB-a i WWF-a ustanovljena je Grupa za izradu nacrtu da bi izradila horizontalni dokument smernicu o vlažnim staništima, koja bi objasnila njihovu ulogu u postizanju WFD ciljeva. Postupak izrade nacrtu bio je težak celim svojim trajanjem, budući da su neke Zemlje članice koje su se suprotstavile izradi dokumenta smernice na samom početku, odbile da u njemu konstruktivno učestvuju. One su davale prigovore za „blokiranje“ celih delova teksta, u smislu da se izbrišu ili da se spreči njihovo okončanje. To je napokon otklonjeno i dok je dokument još uvek „minimalistički“ u nekim delovima, on podiže profil vlažnih staništa u WFD-u i pojašnjava gde treba delovati.

3.3.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Šta je vlažno stanište? Došlo je do znatnog konflikta oko definicije vlažnih staništa u dokumentu smernici na način koji bi mogao biti koristan za sprovođenje WFD-a. Neke od Zemalja članica želele su da upotrebe definiciju Ramsarske Konvencije dok su druge davale oštre prigovore na pozivanje ili vezivanje na Ramsar. U stvarnosti, nije potrebna jedna jaka i brza definicija da bi se vlažna staništa povezala sa ciljevima WFD-a, budući da se oni primenjuju na „vodna tela“ a ne na sama vlažna staništa.

Vlažna staništa i vodna tela. Diskusija oko ovog pitanja bila je slična onoj koja je vođena tokom izrade „Horizontalne smernice o vodnim telima“ (vidi gore). Krucijalna pitanja bila su: Prvo, da li se neka vlažna staništa mogu definisati kao rečna, jezerska, prelazna ili priobalna vodna tela? Drugo, da li će neka od vlažnih staništa biti uključena unutar zona vodnih tela koje su priobalne, na obalama jezera ili među-plimne?

Vlažna staništa i jako izmenjene vode. HMWB naziv tiče se voda čija su fizička svojstva bila nepovratno modifikovana da bi se ostvarila važna upotreba voda (vidi odgovarajući deo ovog dokumenta), i gde su ekološki povoljnije alternative bile preskupe. Uključivanjem vlažnih staništa u definiciju vodnih tela (u obalnim zonama, zonama obala jezera i među-plimnim zonama), možemo osigurati da se o njima vodi računa tokom planiranja rečnih slivova, te da se preduzimaju neke mere da bi se obnovila. Ipak, isti pristup dovodi do rizika da će se šteta naneta vlažnim staništima upotrebiti kao izgovor za označavanje njihovih pridruženih vodnih tela jako izmenjenima. Ovaj problem pojavio se tokom diskusija Grupe za izradu nacrtu, s nevladinim organizacijama i Zemljama članicama pa je bilo teško postići uravnoteženo rešenje.

Podzemne vode i od njih zavisni ekosistemi. Mnoge od najžučnijih rasprava u Grupi za izradu nacrtu vodile su se oko toga da li obaveze za ekosisteme koji zavise od podzemnih voda znače da: a) bi trebalo sve podzemne vode koje mogu podupreti zavisne ekosisteme definisati kao akvifer ili kao telo podzemnih voda i b) da li se obaveze za sprečavanje značajnih šteta za zavisne ekosisteme primenjuju na sve ekosisteme, bez obzira na to da li su zaštićeni ili na neki način „posebni“ (usled njihovog ekološkog, funkcionalnog, arheološkog ili značaja za životnu sredinu).

Holandija je ova pitanja smatrala izuzetno teškim, navodeći da bi doslovno tumačenje Direktive značilo da je njihova cela zemlja kopneni ekosistem zavisan od podzemnih voda. Nadalje, da bi se od njih tražilo, da bi ostvarili zahteve za „dobrim statusom“ podzemnih voda, da prate sve to u poređenju s osnovicom koja je „bez uticaja“. Oni su izrazili strah da bi to bilo moguće primeniti u istoj meri na industrijsko zemljište u Amsterdamu ili Rotterdamu, poljoprivredne pašnjake ili zaštićena prirodna područja. Ovaj fundamentalni problem gotovo je doveo do kolapsa postupka izrade nacrtu. U pokušaju da se postigne kompromis, postojala je opasnost od toga da bi konačni tekst mogao implicirati da su obaveze za sisteme zavisne od podzemnih voda ograničene na mesta s postojećom zaštitom očuvanja prirode, za šta su nevladine organizacije smatrale da je ispod zakonskih zahteva WFD-a s tim u vezi.

„Vlažna staništa“ i „Zaštićena područja“. Izvorna verzija dokumenta sadržavala je predloge uključivanja nacionalno zaštićenih područja vlažnih staništa u WFD Registu zaštićenih područja. Neke Zemlje članice insistirale su na tome da se iz njega isključe (posebno Velika Britanija). Umesto toga dokument se koncentriše na vrste kriterijuma koji bi opravdali uključivanje Natura 2000 lokacija u Registar zaštićenih područja u svrhe WFD-a (t.j. na koji način vrste/staništa zavise od vode).

„Osnovne“ i „Dopunske mere“. Dugotrajna borba vođena je oko toga da li vlažna staništa igraju ulogu u WFD-ovom programu mera kao „osnovne mere“. Velika Britanija odbila je da prihvati da je to moguće, uz izuzetak mera povezanih sa Članom 11.3 (i) i obavezama prema Natura 2000 lokacijama. Ostali, uključujući i Grupu za izradu nacrtu, smatrali su da ako Zemlja članica želi da upotrebi vlažna staništa za stvaranje „osnovne mere“, npr. zaštitu ili obnovu vlažnih staništa kao dela mreža za kontrolu difuznog zagađenja, time bi vlažna staništa postala deo „osnovnih mera“.

3.3.3 REZULTATI

Šta su vlažna staništa? Ovo je rešeno opisivanjem funkcija i vrednosti vlažnih staništa, umesto navođenjem stvarne „definicije“ vlažnih staništa budući da ju WFD ne zahteva. Ipak, to je značilo da su neke od potencijalnih veza sa Ramsarom bile izgubljene i da će Zemlje članice možda imati poteškoća u primeni smernice bez veće jasnoće. Uprkos tome to nije bila krucijalna tvrdnja i EEB i WWF su vrlo zadovoljne sa ostvarenim rezultatom. On poštuje različite interpretacije Zemalja članica o konceptu vlažnih staništa, dok naglašava bitne biološke i funkcionalne aspekte vlažnih staništa.

Vlažna staništa i vodna tela. Ovo je rešeno putem jednostavnog pozivanja na dokument smernicu o identifikaciji vodnih tela. Ipak, problemi ostaju. Dok je jasno da u nekim slučajevima vlažnih staništa mogu biti definisana kao vodna tela (npr. kao plitka jezera ili delovi obalnih voda), to je prepušteno na odluku svakoj od Zemalja članica. Slično tome, dok bi močvarna tla koja su funkcionalno povezana sa rekama, jezerima ili obalama trebalo uključiti u obalne zone, zone jezerskih obala ili međuplimne zone relevantnih vodnih tela, ne postoji eksplicitni zahtev da se identifikuju tokom izveštavanja. Stoga, još nije jasno, kako bi interesne grupe mogle izazvati Zemlje članice koje su isključile vlažna staništa iz ovih zona tokom procesa planiranja rečnih slivova.

Podzemne vode i zavisni ekosistemi. Pristup „korak po korak“ za identifikaciju ekosistema zavisnih od podzemnih voda izradila je Velika Britanija u uspešnom pokušaju da ublaži holandsko protivljenje dokumentu smernici. Konačna verzija (nakon

znatnog pritiska nevladinih organizacija) pojašnjava da obaveze nisu ograničene na lokacije zaštićene zakonodavstvom EU-a, već omogućava Zemljama članicama da koncentrišu svoje napore na vlažna staništa u kojima bi šteta, u slučaju da do nje dođe, bila smatrana „značajnom“ (sa spektakularnim WFD okruženjem!). Kriterijumi za odabir prepušteni su svakoj od Zemalja članica (dok, i ako, se to naknadno ne ispita sudski).

„Vlažna staništa“ i „Zaštićena područja“. Nema pozivanja na nacionalne lokacije, ali dokument sadrži relativno dobre i sveobuhvatne kriterijume za identifikaciju Natura 2000 lokacija.

„Osnovne“ i „Dodatne“ mere. Sada postoji jasno pozivanje na ulogu koju vlažna staništa igraju u onim „osnovnim merama“ koje su u vezi s postojećom legislativom EU-a i Članom 11.3 (i) WFD-a kojim se zahteva kontrola pritiska na hidro-morfologiju. Pitanje o tome da li vlažna staništa mogu, ili ne mogu, biti deo drugih „osnovnih mera“ bilo je izbegnuto uklanjanjem svih tekstova koji su se direktno odnosili na to. Nije rešen ni deo koji vlažna staništa mogu igrati u analizi troškovne efikasnosti. Rezultat je adekvatan, iako je šteta što je ova debata sprečila Gruppu za izradu nacrtu u potpunom istraživanju veza između posebnih „osnovnih mera“ (npr. upravljanje zagađenjem) i vlažnih staništa. To bi pomoglo Zemljama članicama da vide kako bi multi-funkcionalna vlažna staništa mogla oblikovati komponente RBMP-a. Umesto toga postoje neki opšti (i korisni) delovi koji pokazuju ulogu koju vlažna staništa mogu odigrati u upravljanju zagađenjem, kontroli opasnosti od poplava i ponovnom punjenju podzemnih voda. Postoji i korisni podsetnik o tome da „dodatne mere“ nisu uvek dobrovoljne.

3.3.4 DELOVANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJA

- Omogućite da, kada je god to moguće, sistemmi vlažnih staništa budu definisani kao vodna tela, npr. sistemi plitkih jezera i laguna mogu biti definisati kao jezera ili (ako su slani) kao prelazne vode.
- Omogućite da deskriptivni ili kartografski delovi RBMP-a i pripadajuća obaveštenja izričito identifikuju vlažna staništa unutar obalnih zona, zona obala jezera ili među-plimnih zona. To će biti teško postići – tome su se protivili u svim dokumentima smernicama povezanim s onima o vlažnim staništima, posebno Velika Britanija, ali postoji jak argument da se kaže da mnogi postupci WFD-a, posebno IMPRESS analiza, označavanje HMWB-a i programi planiranja mera, zavise od ove identifikacije.
- Omogućite da uslovi bioloških referenci za tipove vodnih tela u puni obzir uzmu među-delovanje s pridruženim vlažnim staništima. Dokument smernica jasno prikazuje kako posledice na vlažna staništa utiču na ekološki status raznih bioloških kvalitativnih elemenata, npr. kako bi šteta na poplavljenim ravnicama uticala na mrestilišta riba.
- Omogućite da se opišu i definišu norme za hidro-morfološke kvalitativne elemente na „visokom statusu“, uključujući sva vlažna staništa unutar zona obala jezera, obalnih zona ili među-plimnih zona. One moraju biti zaštićene od uništavanja, što zahteva postupak za identifikaciju i normiranje.
- Omogućite postojanje transparentnog postupaka za definisanje „značajne“ štete na kopnenim ekosistemima zavisnim od podzemnih voda, što je više od obaveze prema Natura 2000 lokacijama. Teoretski, tamo gde ova vlažna staništa zavise do podzemnih voda ove obaveze primenjuju se na sva vlažna staništa u celoj EU-i.
- Vodite računa o tome da „status vlažnih staništa“ može uticati na označavanje HMB-a. Vodite računa o tome da „šteta na vlažnom staništu“ ne postane neposredno (i sistemski) opravdanje za privremeno označavanje određenih vodnih tela kao HMWB. To se mora izbeći primenom ispitivanja za označavanje HMWB-an na način da ono odražava funkcije vlažnih staništa, a posebno, traženjem da vlažna staništa postanu ponovo deo postizanja „dobrog ekološkog potencijala“.
- Primenite široku lepezu kriterijuma za identifikaciju Natura 2000 lokacija unutar Registra zaštićenih područja.
- Lobirajte za kontrole navedene u Članu 11 3 (i) da biste ih uključili u aktivnosti koje bi mogle oštetiti vlažna staništa, uključujući drenažu tla, nasipe protiv poplave, itd.
- Promovišite upotrebu vlažnih staništa gde god je to moguće u drugim „osnovnim merama“ unutar programa mera, budući da ga Zemlje članice primenjuju prema svom nahođenju.
- Izgradite veze sa WATECO dokumentom smernicom da bi poduprli svoja nastojanja za mudrom i održivom upotrebom vlažnih staništa unutar RBMP-a da biste ostvarili WFD ciljeve na najjeftiniji mogući način.

3.4 Analiza pritisaka i uticaja (IMPRESS)

Ovaj inventivni postupak jedan je od najznačajnijih u primeni WFD-a. On mora ustanoviti sve činioce koji imaju uticaja na kvalitet, kvantitet ili morfologiju vodnih tela u celim RBD-ima tako detaljno da bilo koje, eventualno, ne postizanje „dobrog statusa“ bude sasvim jasno i dostupno.

3.4.1 UVOD

Ovaj dokument smernica pomaže stručnjacima i interesnim grupama da ustanove gde, i do kojeg opsega, ljudske aktivnosti ugrožavaju ekološke ciljeve WFD-a. Dokument opisuje korake u sprovođenju zadatka o pritiscima i uticajima, uključujući analiziranje i razumevanje rezultata. On takođe pokazuje kako uspešno upotrebljavati rezultate u razvoju RBD plana upravljanja.

Analiza pritisaka i uticaja mora prepoznati značajne pritiske i ona vodna tela koja su izložena riziku od nepostizanja ekoloških ciljeva Direktive. Značajni pritisci su svi oni pritisci koji sami po sebi ili zajedno s drugim pritiscima, mogu dovesti do nepostizanja nekog od WFD ciljeva (str. 30 IMPRESS dokumenta smernice). Prilog II Direktive navodi primere ovih značajnih pritisaka uključujući načine obrade tla, morfoloških promena u vodnim telima i difuzno zagađenje. Dokument smernica proširuje ove primere pritisaka i popis. Ipak, popis nije detaljan i Zemlje članice trebalo bi da budu svesne drugih pritisaka i uticaja koji mogu uticati na vodna tela u njihovim RBD-ima i njihovim međusobnim složenim odnosima, poput onih između nizvodnih jezera i obalnih voda gde dolazi do eutorfikacije, sedimentacije ili bio-akumulacije.

Postoji celo zakonodavno telo EU-e koje treba uzeti u obzir tokom sprovođenja „Analize o pritiscima i uticajima“ uključujući, između ostalog, Direktive o Pticama (79/409/EEC), Staništima (92/43/EEC), Vodi za piće (98/83/EEC), Blatu iz kanalizacije (86/278/EEC), Obradi gradskih otpadnih voda (91/271/EEC) i Nitratima (91/676/EEC). Ipak, da bi se procenio rizik neostvarivanja holističkih ciljeva WFD-a, to znači razmatranje znatno šireg opsega pritisaka na vodnu okolinu nego što je to bio slučaj u ranijem zakonodavstvu EU-a o vodama, posebno pritisak na hidrologiju i morfologiju.

Da bi procenile rizike, Zemlje članice moraju upotrebljavati informacije o vrsti i veličini pritisaka kojima su izložena vodna tela i o karakteristikama vodnih tela, zajedno sa svim ostalim relevantnim informacijama, uključujući postojeće podatke o

ekološkom nadzoru. Njihovi napori trebalo bi da budu u razmeri sa teškoćom procene, i trebalo bi da prepoznaju i evidentiraju svoje nesigurnosti i da primene „princip predostrožnosti“.

3.4.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Nesigurnost u analizama pritisaka i uticaja. Jedan od glavnih izazova za IMPRESS analizu jeste da je prvi ciklus trebalo završiti do kraja 2004. Ipak postojao je nedostatak informacija i znatna nesigurnost jer ekološki uslovi koji su trebali da ispune većinu WFD ciljeva tek trebali da budu jasno definisani. U ranijim fazama izrade dokumenta smernice, dogovoreno je da vodna tela s nedovoljnim informacijama i/ili nesigurnostima oko analize treba na početku da budu prijavljena kao „rizična“ (t.j. da ne ostvaruju „dobar status“). Ipak, to je postalo „otvoreno pitanje“ u Radnoj grupi koja je pripremala dokument smernicu budući da se Finska tome snažno suprotstavila.

EEB i WWF smatrale su da je važno izvestiti donosioci odluka o nesigurnosti informacije. Mislili smo da je to „najbolja praksa“ u skladu s principom predostrožnosti. Mislili smo da bi se time sprečila „paraliza usled analize“ i promovisale „anticipirajuće“ mere da bi se omogućilo nepogoršavanja strogih WFD ciljeva i obnova „dobrog statusa“.

REFCOND/IMPRESS „kriterijum pritiska“. U ranijim fazama diskusija o smernici, uključeno je sredstvo za pomoć u IMPRESS analizi. Bila je to tablica s predloženim kriterijumima za snimanje pritiska³⁶ za odabir potencijalnih lokacija ili vrednosti „dobrog statusa“, koja je nastala u REFCOND dokumentu smernici. Kriterijumi u tablici navode stepen prihvatljive promene u antropogenom pritisku koji bi pružio granice lokacija ili vrednosti „dobrog statusa“ pa se može upotrebljavati kao sredstvo za snimanje stanja. Tablica s kriterijumima pritisaka postala je „otvoreno pitanje“ jer su vlade smatrale da ne postoji dovoljno obaveštenja o pragovima pritiska za WFD granice bioloških razreda. Nedostajalo im je razumevanje normativnih definicija ekološkog statusa (t.j. šta znači „jako malo“ ili „umereno“?) da iz njih na koristan način ekstrapoliraju. Velika Britanija i Nemačka kao i EEB i WWF suprotstavile su se uključivanju tablice u dokument smernicu. „Smatrali smo da nije moguće izraditi dovoljne kriterijume pritiska s pridruženim vrednostima praga na vreme da bi se uključile u IMPRESS dokument smernicu. Pozdravljamo predloge za razvoj ovog rada tokom WFD CIS 2003.-2004. radnog programa“.

³⁶ 'Kada podaci o „stanju“ nisu dovoljni za procenu stvarnog uticaja, moraju se primenjivati tehnike koje koriste samo podatke o „pritisku“.

3.4.3 REZULTATI

Nesigurnost u analizi pritisaka i uticaja. Poglavlje 2.3.5 konačne verzije dokumenta smernice navodi da: „*Biće važno za Zemlje članice da budu svesne nesigurnosti tako da njihovi programi monitoringa mogu biti planirani i usmereni na davanje informacija neophodnih za povećanje poverenja u procene. Tamo gde procena sadrži značajnu nesigurnost, ta vodna tela trebalo bi kategorisati kao rizična u smislu postizanja njihovih ciljeva.*“ Ovaj snažni tekst primenjuje princip predostrožnosti u slučaju nedostatka podataka i naučnih nesigurnosti.

REFCOND/IMPRESS „kriterijumi pritiska“. Konačna verzija dokumenta smernice ne uključuje problematičnu tablicu „kriterijuma pritiska“. Ovo je trebalo izraditi 2003.-2004. u novoj WFD CIS Radnoj grupi o „ekološkom statusu“.

Ipak, dokument uključuje „sredstvo za snimanje“, t.j. tablicu označenu sa „Primeri kriterijuma za značajne pritiske“ preuzetu iz nemačkog LAWa „sredstvo za snimanje pritiska“³⁷. EEB i WWF naglašavaju da se radi o ograničenom popisu tipova pritisaka, a relevantni „kriterijumi“ (pragovi) za određivanje da li su oni, ili nisu, „značajni“, ne mogu se primenjivati u svim situacijama, budući da raznovrsnost i složenost ekosistema zahteva pristup od slučaja do slučaja.

3.4.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Ne bi trebalo da postoje minimalni pragovi za pritiske i uticaje. Direktiva zahteva od vlada da prepoznaju „značajne“ pritiske, koji bi potencijalno mogli predvideti sinergijske posledice nekolicine ne-značajnih uticaja. Da bi se borio protiv toga dokument smernica nudi dva pristupa:

- *Sprovođenje numeričkog modeliranja koje simulira uticaj brojnih pritisaka. Ipak, modeliranje nije jako pouzdano, budući da se zasniva na hipotezi o tome kako funkcionišu ekosistemi.*
- *Poređenje magnitude pritiska s pragom koji je relevantan za taj tip vodnog tela. Ipak, ne postoje valjani pragovi koji bi se mogli primeniti u svim zemljama. Različita vodna tela imaju posebna svojstva koja imaju uticaja na njihovu osetljivost na pritisak.*

Ekološke nevladine organizacije trebalo bi da omoguće da postojeći zakoni i pritisci/uticaji na hidrologiju i/ili morfologiju budu uzeti u obzir ali ne i upotrebljeni kao klauzula za „izlaz“ prilikom primene WFD-a.

„Princip predostrožnosti“ mora se primenjivati kada se identifikuju pritisci i uticaji u skladu s poglavljem 2.3. stranica 19 IMPRESS dokumenta smernice; „Tamo gde je procena prilično nesigurna, takva vodna tela trebalo bi da budu kategorizovana kao rizična za ispunjavanje njihovih ciljeva.“

³⁷ Izrađeno za kompilaciju znatnih pritisaka, ukazuju na to koje vodno telo bi moglo biti rizično i koji elementi statusa (biološki, materije) bi trebalo da budu uključeni u nadzorni program.

3.5 Ekološko razvrstavanje (tri dokumenta smernica)

Ovaj deo obuhvata razvrstavanje opisano u tri različita dokumenta: Opšti pristup ekološkom razvrstavanju, Referentni uslovi i granica razreda ekološkog statusa za kopnene površinske vode (REFCOND) i tipologija, referentni uslovi i sistem razvrstavanja za prelazne/mešovite i priobalne morske vode (COAST).

Uspostavljanje krutih referentnih uslova i razvoj ambicioznih i ekološki značajnih normi za razvrstavanje ekološkog statusa centralna su pitanja u smislu davanja ekološkog značenja WFD-u³⁸. Nažalost, sadržaj dva dokumenata smernica REFCOND i COAST nije se pokazao dorastao ovom izazovu. Vreme je bilo prekratko a politički pritisci preslabi da bi omogućili stvarnu smernicu o razvrstavanju ekološkog statusa. Izvorna namera bila je odrediti koju vrstu normi i pragova treba primeniti u vodnoj životnoj sredini, ne samo da bi se opisale metode i postupci koje Zemlje članice treba da upotrebljavaju u postavljanju ovih normi. Tako je ovo središnje područje WFD rada odloženo do druge faze WFD CIS postupka u 2003. i 2004.

U 2003. usledio je dokument smernica o opštem pristupu ekološkom razvrstavanju, pri čemu su Upravljači vodama priznali da je „Razvoj sistema ekološke procene i razvrstavanja jedan od najvažnijih i tehnički najizazovnijih delova sprovođenja Okvirne direktive o vodama. To je prvi put da se takvi sistemi zahtevaju u okviru zakonodavstva Unije, i sve Zemlje članice su u poziciji da treba značajno da prošire svoja tehnička znanja i iskustva.“ Dokument smernica o „Ekološkom razvrstavanju“ sažima opšte propise razvrstavanja navedene u REFCOND, ECOSTAT, HMWB i „nadzornim“ dokumentima smernicama. On razrađuje neke od važnih i nerešenih pitanja poput uloge fizičko-hemijskih parametara principa „jedan van – svi van“ i dodiruje nova pitanja poput poverenja i grešaka u razvrstavanju. Ali ponovo, ključno pitanje izrade tumačenja, šta znače „jako mala“ ili „umerena“ odstupanja od prirodnih uslova i stoga, koju vrstu normi i pragova primeniti, nije bilo dodiruto. Ovo će biti ostavljeno procesu „Interkalibracije“ u 2006. godini.

REFCOND dokument smernica usredsređuje se na razvojne metode za određivanje referentnih uslova, i za uspostavljanje Ekoloških kvalitativnih odnosa. Na taj način on pruža neke od izuzetno korisnih i važnih smernica o ulozi fizičko-hemijskih i hidro-morfoloških kvalitativnih elemenata koju bi oni trebalo da odigraju u određivanju ekološkog statusa. COAST smernica deluje na sličan način, ali takođe izrađuje i zajedničku tipologiju za priobalne vode u celoj EU-i, – pristup koji je bio smatran nemogućim za kopnene površinske vode.

3.5.1 UVOD

REFCOND i COAST opisuju metode, principe i kriterijume za uspostavljanje referentnih uslova (odnosno merila) i granica kvalitetnih razreda između „visokog“, „dobrog“ i „umerenog“ ekološkog statusa kopnenih površinskih voda i priobalnih voda. Početno ili preliminarno shvatanje referentnih uslova – od čega se sastoji „visoki ekološki status“ – i prihvatljiva odstupanja od referentnih uslova unutar „dobrog ekološkog statusa“ ključno je za mnoge zadatke WFD-a.



Referentni uslovi ne moraju nužno značiti potpuno nepomućene prvobitne uslove, već mogu uključivati vrlo male poremećaje, čak i ljudski pritisak, sve dotle dok oni imaju vrlo male ekološke posledice. Posebno, REFCOND dokument smernica navodi da su: „Visoki status ili referentni uslovi stanje u sadašnjosti ili prošlosti koje odgovara vrlo slabom pritisku, bez posledica glavne industrijalizacije, urbanizacije i intenziviranja poljoprivrede, a sa samo vrlo malim fizičko-hemijskim, hidro-morfološkim i biološkim izmenama.“

Takvo početno shvatanje neophodno je:

- Da bi omogućilo Zemljama članicama odabir lokacija „visokih/dorbihih“ i „dobrih/umerenih“ granica, koje će biti predate za mrežu interkalibracije – registar lokacija koji će se koristiti za uspostavljanje usklađenih standarda za ekološki status u celoj EU-i (vidi paragraf 3.10 ovog dokumenta).
- Da bi osiguralo da ove norme, kada se pojave, budu u skladu s duhom WFD-a, i s tehničkim definicijama navedenim u Prilozima a koji opisuju ekološko razvrstavanje (Prilog II i V).
- Da bi osiguralo da ove norme, kada se pojave, budu u skladu s duhom WFD-a, i s tehničkim definicijama navedenim u Prilozima a koji opisuju ekološko razvrstavanje (Prilog II i V).
- Da bi pomoglo uspostavljanju nadzornih programa koji će, naizmenično, omogućiti stvarno razvrstavanje vodnih tela od 2006. dalje, zasnovano na „usklađenim“ normama koje nastanu iz provođenja „među-kalibracije“.

³⁸ Vidi 'EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive', siječanj, 2001. dostupan na: <http://www.eeb.org/publication/EEB%20Water%20Handbook%20Absolut%20Final%202001.pdf>

Dok REFCOND i COAST dokumenti smernice definišu referentne uslove oni su ipak još uvek podložni dodatnim tumačenjima. Dokument smernica o „Ekološkom razvrstavanju“ daje siže postupka razvrstavanja koji je naveden u WFD-u i razrađen u prethodnim dokumentima smernicama. On uspostavlja postupke za postavljanje fizičko-hemijskih normi, koje treba proveravati prema izmerenim biološkim uticajima. U slučaju da značajni broj vodnih tela ne ispunjava fizičko-hemijske standarde ali ispunjavaju biološke standarde, ili obrnuto, trebao bi se sprovesti postupak „provere“, bilo da se unapredi osetljivost metode procene ili da se prilagode fizičko-hemijske norme. Razvrstavanje razreda sprovodi se na osnovi „jedan van – svi van“, što znači da najgori kvalitativni element određuje razred statusa. Da bi se izbeglo pogrešno razvrstavanje i ostvarilo odgovarajuće poverenje ustanovljena su opšta pravila.

Generalno, ova druga smernica pojašnjava važne definicije za razvrstavanje ekološkog statusa, navodi okvire postupka, koji prepoznaje važnost svake grupe vodnih kvalitativnih elemenata i njihovog među-odnosa, i definiše nivo objedinjavanja rezultata nadzora za procenu krutog statusa.

Korisne definicije za postupak ekološkog razvrstavanja navedene su niže:

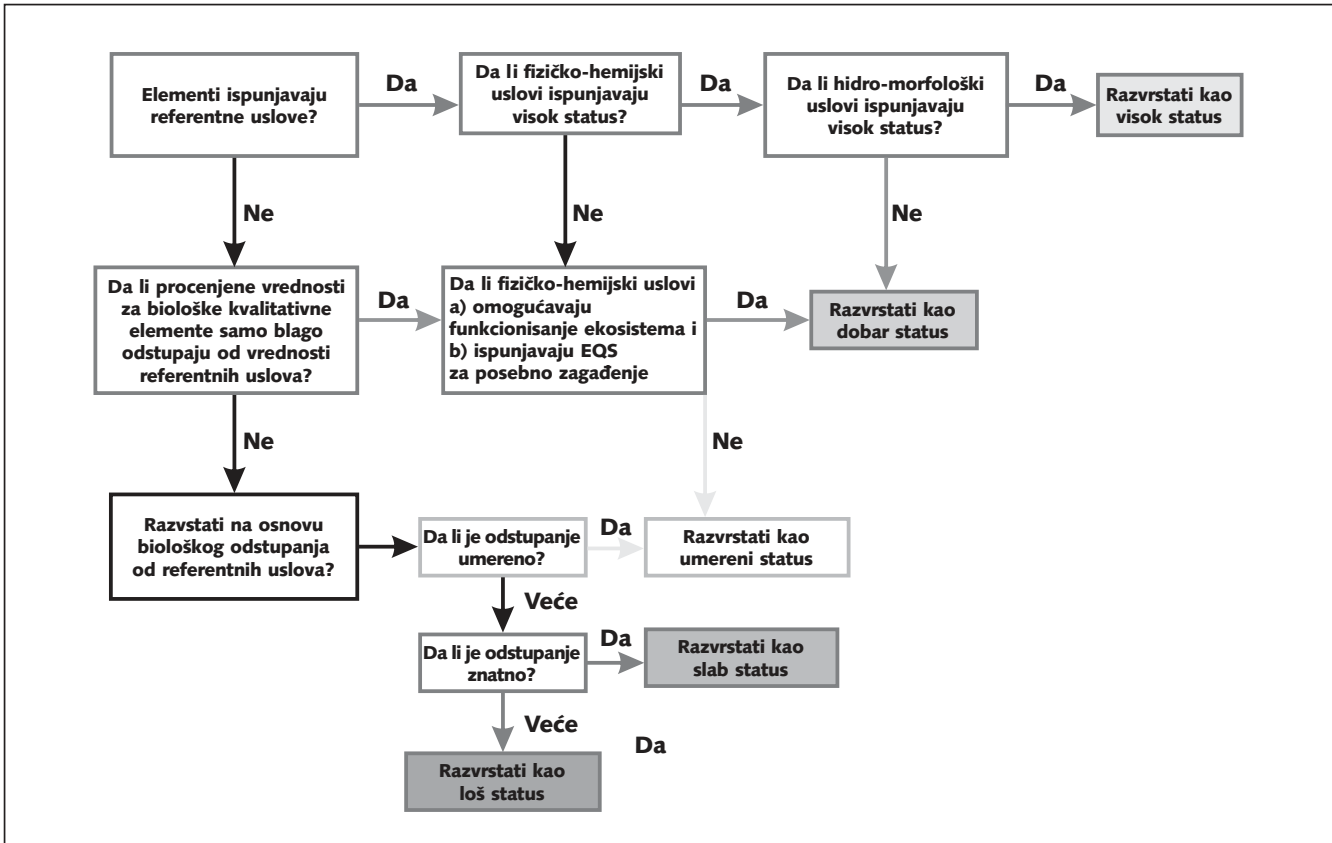
- **Referentni uslovi** ekvivalent su biološkim kvalitativnim elementima „visokog statusa“ koji se pronalaze na postojećim lokacijama u pogodno neporemećenom stanju. Ipak, ako ne postoje neporemećene lokacije posebnog tipa vodnog tela, referentni uslovi mogu se izvesti iz analize istorijskih informacija, iz modeliranja, ili upotrebom stručne procene. Bilo koju metodu primenili, referentni uslovi treba da imaju koncentracije specifičnih sintetičkih zagađivača koji su bližu nule i nesintetičkih zagađivača unutar opsega pridruženog normalnim uslovima. Ove lokacije trebalo bi da imaju samo male fizičke uticaje. Reke sa izmenjenim kanalima, blokiranim tokovima ili gde je njihova veza s poplavljenom ravni u značajnoj meri prekinuta, ne mogu, po definiciji biti referentni uslov.

REFCOND dokument smernica priznaje da neke od Zemalja članice mogu imati tek nekoliko ili ni jedan „visoki status“ i da će morati da upotrebljavaju referentne uslove ustanovljene u drugoj Zemlji članici za isti tip vodnog tela. Alternativno, mogu iz iskustva na istorijskim podacima, modeliranju ili stručnom mišljenju.

- **Tipovi** unutar WFD-a jesu reke, jezera, prelazne ili priobalne vode sličnih fizičkih, hemijskih i klimatskih uslova, koji rezultiraju u paralelnim biološkim zajednicama. COAST dokument smernica predlaže da Zemlje članice izrade zajedničku evropsku tipologiju priobalnih i prelaznih voda koja će olakšati poređenje podataka na lokacijama i postizanje zajedničkih normi. Zato što su nacionalne tradicije koje se bave tipologijom kopnenih voda ustaljene, REFCOND ne predlaže zajedničku tipologiju. Ipak da bi se sproveo zadatak interkalibracije (što zavisi od poređenja vodnih tela sličnih tipova), bilo je neophodno razviti „sirovu“ tipologiju za kopnene vode. Ova tipologija će se verovatno upotrebljavati samo za svrhe poređenja, a Zemlje članice neće je konzistentno prihvatiti tokom sprovođenja WFD-a unutar njihovih vlastitih granica.

Stoga što se biološki sistemi prirodno razlikuju čak i unutar tipova, referentni uslovi moraju uzeti u obzir ovu raznolikost. Ipak, to ne bi smela biti prilika za proširivanje „razreda visokog statusa“ (a na taj način i referentnih uslova) da bi uključio ozbiljne uticaje koji su posledica ljudskog delovanja. Što je tipologija koju Zemlje članice primenjuju prefinjenija, to će uspostavljanje strogih i preciznih referentnih uslova biti verovatnije. U određenim kontekstima, mogu postojati dobri razlozi za uspostavljanje referentnih odnosa koji su specifični za pojedinačnu lokaciju (na primer, tamo gde su se razvili jedinstveni ekosistemi kao odgovor na specifične klimatske i fizičke uslove). REFCOND dokument smernica ovo naizgled omogućuje, iako nije jasno u kakvom je to odnosu prema potrebi da neka tipologija postigne usklađivanje putem interkalibracije.

- Upotreba različitih vrsta „kvalitativnih elemenata“ za definisanje ekološkog statusa. Najkorisnija delatnost koju su preduzeli REFCOND i COAST dokumenti smernice bilo je određivanje uloga bioloških, fizičko-hemijskih i hidromorfoloških kvalitativnih elemenata. Ovo pokazuje da se, na „visokom statusu“ sva tri dela WFD klasifikacijske šeme moraju upotrebiti i moraju se zaštititi od pogoršavanja jer su svi međusobno važni u određivanju „visokog ekološkog statusa“.



SLIKA 2 Navod relativnih uloga bioloških, hidro-morfoloških i fizičko-hemijskih kvalitativnih elemenata u razvrstavanju ekološkog statusa u skladu s normativnim definicijama u Prilogu V: 1.2 prema prikazu u REFCOND i COAST dokumentima smernicama.

Na „Dobrom statusu“, REFCOND i COAST dokumenti smernice pokazuju da fizičko-hemijski kvalitativni elementi ne moraju biti u stanju da podrže biološke kvalitativne elemente, već moraju nezavisno: a) omogućiti funkcije ekosistema; b) ispuniti Norme ekološkog kvaliteta (EQS) za specifične zagađivače. Dok se još uvek određuju puni uticaji ovoga tokom faze 2 WFD CIS postupka, princip koji je ovde ustanovljen jeste da će se od Zemalja članica tražiti postavljanje pravnih pragova za ključne fizičko-hemijske uslove, poput hranjivih materija, PH i temperature unutar vodne životne sredine. One će morati njih da definišu i ispunje, kao i biološke norme. Tablica niže prikazuje odnos između različitih kvalitativnih elemenata unutar WFD-a.

- Normativne definicije i dobar ekološki status. Dok dokumenti potvrđuju da su „normativne definicije“ u Prilogu V osnovne tačke za razumevanje i definisanje ekološkog statusa, oni ne opisuju šta bi one mogle značiti u smislu aktualne hidro-morfologije, hemije ili biologije. To bi zahtevalo tumačenje reči „vrlo malo“ i „umereno“ kao odstupanje od prirodnih uslova. Napori da se to učini bili su sprečeni usled izuzetne političke osetljivosti zadatka (bitno će odrediti

troškove sprovođenja WFD-a za Zemlje članice), i još uvek nije jasno koliko će od ove uloge ispuniti Radna grupa o „Ekološkom statusu“ (ECOSTAT) koja je delovala tokom 2003.-2004. i zadatka interkalibracije do 2006.

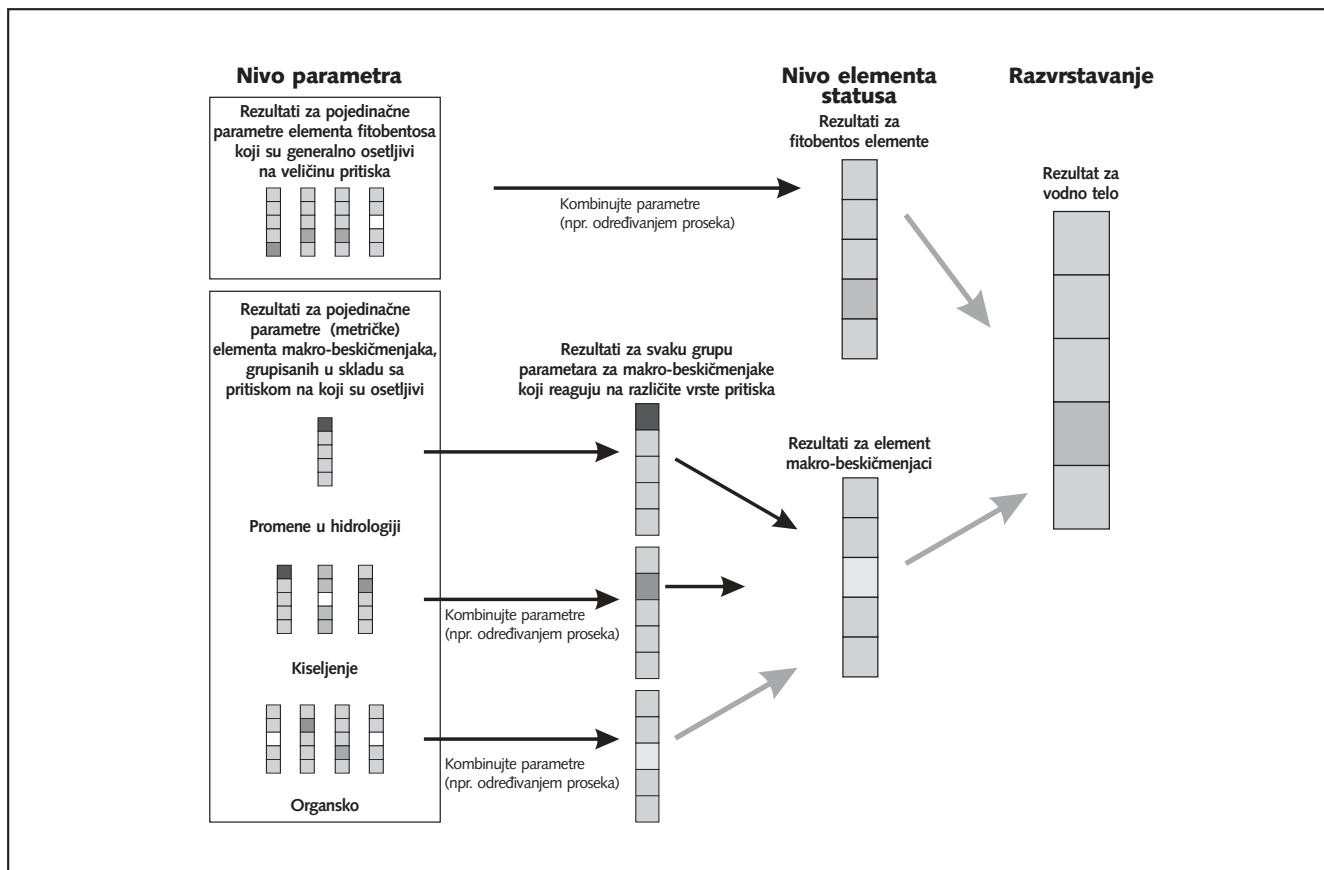
Dokument smernica o „Ekološkom razvrstavanju“ pojašnjava da Zemlje članice moraju upotrebljavati biološke i fizičko-hemijske norme da bi odredile da li je ekološki status „dobar“ ili „umeren“. Pored toga, hidro-morfološke norme moraju se upotrebljavati da bi se odlučilo da li je vodno telo u „dobrom“ ili „visokom“ statusu. To je od presudne važnosti da bi se izbegla pogrešna procena kvaliteta, budući da je naše trenutno razumevanje vodne biologije i njene osetljivosti na ljudske pritiske pre ograničeno. Stoga, bilo bi korisno upotrebiti hidro-morfološke norme dodatno za procenu „dobrog“/“umerenog“ statusa.

▪ **Princip „jedan van – svi van“ i kombinacija parametara.**

„Jedan van – svi van“ znači da najgori kvalitativni element određuje razred statusa. Tablica 1.a dokumenta smernice o „Ekološkom razvrstavanju“ (str. 8 kako je prikazano dole), definiše kvalitativne elemente u poređenju sa grupama elemenata i parametrima.

Grupe kvalitativnih elemenata	Primeri kvalitativnih elemenata	Primeri parametara
Opšti fizičko-hemijski elementi	Uslovi oksidacije	COD, BOD, rastvoreni kiseonik (vidi tačku 12. Priloga VIII)
Ne-prioritetni, specifični zagađivači	Bakar ispušten u značajnim količinama	Koncentracije bakra u vodi, sedimentu ili bioti
Hidro-morfološki elementi	Hidrološki režim	Količina toka, dinamika toka
Biološki elementi	Sastav i bogatstvo bentičke faune beskičmenjaka	Sastav, bogatstvo

Da bi se procenili uslovi bioloških kvalitativnih elemenata bilo je nužno kombinovati osetljive parametre. Slika 3. iz dokumenta smernice o „Ekološkoj klasifikaciji“ (str. 10) to ilustruje (vidi Sliku 3. niže).




SLIKA 3

- **Sprečavanje lošeg razvrstavanja i osiguravanje odgovarajućeg nivoa pouzdanosti**, elementi su od presudnog značaja za zdravo naučno osnovano razvrstavanje ekološkog statusa, pa ih zahteva i WFD. Stoga, smernica o „Ekološkom razvrstavanju“ predlaže primenu grupe principa, poput upotrebe samo postupaka monitoringa i analize koje kvantifikuju njihove greške, kao i onih kvalitativnih elemenata osetljivih na specifičan pritisak na vodno telo, te upotrebu boljeg monitoringa za smanjenje grešaka.

3.5.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Upotreba fizičko-hemijskih elemenata u određivanju ekološkog statusa (vidi i deo 3.9 i 3.10 ovog dokumenta) i **definicija principa „jedan van – svi van“** bila su kontroverzna „otvorena pitanja“ u izradi ovih dokumenata smernica. Prema Direktivi fizičko-hemijski elementi potrebni su za određivanje ekološkog statusa vodnog tela a element najnižeg kvaliteta određuje razvrstavanje statusa. Ipak, određene Zemlje članice verovala su da su *biološki* elementi jedini važni u određivanju ekološkog statusa i da bi se fizičko-hemijski elementi trebali upotrebljavati samo kao pomoć monitoringu i razvrstavanju. Holandija, Nemačka i Finska, posebno su zahtevale da upotreba fizičko-hemijskih elemenata bude razjašnjena budući da su ih smatrali tek elementima za „potporu“.




Tokom izrade nacrtu REFCOND dokumenta smernice pojavila su se druga pitanja koja su bila rešena pre nego što su postala „otvorena pitanja“, ali koja su ostavila još posla za Radnu grupu 2A tokom 2003.-2004. WFD CIS radnog perioda. Najvažnije od njih bilo je šta u stvari znače „normativne definicije“ ekološkog statusa u Prilogu V. Koliko veliki je „mali antropogeni“ uticaj koji se može obuhvatiti referentnim uslovom? Šta se misli pod „funkcionisanjem ekosistema specifičnog za neki tip“? itd. Zadatak s kojim će se sresti novi WFD CIS postupak jeste postići zajedničku i detaljniju definiciju ovih pojmova koja se može nakon toga upotrebljavati za vođenje postupka interkalibracije i za pomoć u svim drugim aspektima sprovođenja WFD-a.

3.5.3 REZULTATI

Upotreba fizičko-hemijskih i hidro-morfoloških elemenata u razvrstavanju ekološkog statusa. (vidi poglavlja 2.6 REFCOND i 5.1 COAST). EEB i WWF zadovoljne su da se Slika 2. gore upotrebljava i u dokumentima smernicama i kao putokaz ka drugim mestima u dokumentima smernicama za „Monitoring“. Od presudnog je značaja uključiti ovu sliku budući da ona utvrđuje da se hidro-morfološki kvalitativni elementi moraju proceniti i zaštititi na „visokom statusu“ (što znači da bi trebalo zaštititi „drevne lokacije“ od fizičkih modifikacija), i naglašava da su fizičko-hemijski elementi bitni za klasifikacijski okvir WFD-a.

Dokumenti smernice takođe podržavaju zahtev WFD-a da razvrstavanje ekološkog statusa treba zasnivati na relevantnim biološkim i fizičko-hemijskim elementima koji primenjuju „jedan van – svi van“ princip. To znači da se ekološki status zasniva na onoj vrednosti rezultata monitoringa biološkog i fizičko-hemijskog monitoringa koja je za relevantne kvalitativne elemente niža.

Uprkos tome, definicija parametara koji se mogu kombinovati (svedeni na prosek) da bi odredili kvalitativni element prema Slici 3. gore, pruža fleksibilnost i mogla bi dovesti do potencijalne zloupotrebe.



Upotreba fizičko-hemijskih elemenata za određivanje statusa i za monitoring vodnih tela ne može biti preterana. Po njihovoj prirodi, biološki elementi sporo reaguju na promene, tako da može doći do značajnog vremenskog razmaka između uzroka (pritiska) i njegovih posledica (uticaj). Nadalje, ne možemo biti tako sigurni u naše razumevanje među-delovanja pritisaka i uticaja, koje možemo dopustiti za uklanjanje elementa predostrožnosti u postavljanju fizičkih kao i bioloških normi za naše vode. Upotrebom fizičko-hemijskih elemenata zajedno s biološkim elementima, dobijamo opširnije razumevanje statusa vodnog tela u stvarnom vremenu.

3.5.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

- WFD-ova snaga i opseg zavise od ispravno postavljenih referentnih vrednosti za sve biološke elemente. Ako je biološka referenca prenisko postavljena, usled upotrebe poremećenih ekosistema a kao referenci, tada će 2015. ekološki status biti nizak³⁹.
- Budite svesni činjenice da će nerazrađene tipologije s ograničenim brojem tipova vodnih tela uključivati veliku količinu prirodne varijacije, te će se na taj način otežati prepoznavanje uticaja ljudskog delovanja. To će rezultirati jako širokim i prilično ne zahtevnim definicijama ekološkog statusa. Pokušajte da omogućite da Vaša tipologija, dok je to još moguće, bude dovoljno precizna da bi iz nje mogle proizaći zahtevne ekološke norme WFD-a.
- Ne postoje standardne metode za ustanovljavanje referentnih uslova. Postoji izvestan broj različitih metoda, svaka od njih sa svojim urođenim slabostima i jakim stranama. Uspostavljanje referentnih uslova za mnoge kvalitativne elemente može uključivati upotrebu pojedinačne metode ili više metoda povezanih jedna s drugom. Svaka metoda ili grupa metoda moraće biti procenjene.
- Bez obzira na to koju metodu će prihvatiti Vaša Zemlja članica za određivanje referentnih uslova, one i lokacije koje predlažu za interkalibraciju moraju odgovarati normativnim definicijama u Prilogu V WFD-a. Ako Zemlje članice žele primeniti ekonomska razmišljanja, ona će morati da budu odbijena. Detaljnije objašnjenje ovih definicija trebalo bi da se pojavi tokom druge faze WFD CIS-a 2004., ali bi trebali takođe da proverite sve Vaše nacionalne opise i podatke u odnosu na jezgro teksta WFD-a.
- Ekološke nevladine organizacije moraju tražiti od svojih Zemalja članica da uključe hidro-morfološke elemente u svoje sisteme za identifikaciju i zaštitu lokacija „visokog statusa“ i da uključe fizičko-hemijske elemente u nadzor i razvrstavanje svih statusnih razreda. Važnost upotrebe fizičko-hemijskih elemenata u određivanju statusa i za nadzor vodnih tela ne može biti preneglašena. Budući da biološki elementi sporo reaguju na promene, može doći do značajnog vremenskog razmaka između uzroka (pritiska) i njegovih posledica (uticaja). Upotrebom fizičko-hemijskih elemenata zajedno s biološkim elementima omogućuje se bolje razumevanje statusa vodnog tela u stvarnom vremenu.
- Ekološke nevladine organizacije moraju takođe omogućiti da Vlasti rečnih slivova primenjuju „jedan van – svi van“ princip. Ovaj princip preuzet je direktno iz WFD-a, gde se ekološki status vodnog tela određuje onim biološkim ili fizičko-hemijskim elementom koji je niži. Upravljači vodama prihvatili su ovaj princip i uključili ga u konačne dokumente smernice.

3.6 Identifikacija i određivanje značajno preoblikovanih i veštačkih vodnih tela (HMWB)

Identifikacija i određivanje značajno promenjenih (HMWB) i veštačkih vodnih tela (AWB) moglo bi biti veliko odstupanje od WFD-ovog cilja „dobrog ekološkog statusa“. Moglo bi se široko upotrebljavati kao klauzula za „izlaz“ za neobnavljanje hidro-morfologije nekog vodnog tela (npr. režima toka, funkcionisanja staništa, itd.) nakon što je ono upropašćeno fizičkim radovima, uključivanjem opšte infrastrukture, plovidbom, stvaranjem jaruga, zaštitom od poplave i hidroelektranama.

3.6.1 UVOD

Članak 4(3) WFD-a navodi da „Zemlja članica može odrediti telo površinske vode kao veštačko ili značajno promenjeno, ako:

- (a) bi promene hidro-morfoloških karakteristika tog tela neophodne za postizanje dobrog ekološkog statusa imale značajne nepovoljne uticaje na:
 - i) širu životnu sredinu
 - ii) plovidbu, uključujući lučke objekte ili ponovno stvaranje
 - iii) aktivnosti u svrhu kojih se voda prikuplja, poput dostavljanja pitke vode, proizvodnje energije ili navodnjavanja
 - iv) regulaciju voda, zaštitu od poplava, drenažu tla, ili
 - v) druge jednako važne održive ljudske razvojne aktivnosti.
- (b) se korisni ciljevi kojima služe veštačke ili promenjene karakteristike vodnog tela ne bi mogli, usled tehničke izvodljivosti ili neproporcionalnih troškova, opravdano ostvariti drugim sredstvima, koja su znatno bolja ekološka opcija.“

Na primer, ako neka Zemlja članica smatra da je uklanjanje nasipa i ponovno uvođenje poplavljenih ravni za kontrolu poplava neproporcionalno skupo a to je jedina ekološka opcija da bi se postigao „dobar ekološki status“, tada ona može opravdano proglasiti takvo vodno telo „značajno preoblikovanim“.

Ovaj primer pokazuje opseg Zemalja članica u određivanju voda kao HMWB ili AWB. To bi moglo biti problematično stoga što ove vode ne moraju postići „dobar ekološki status“. One moraju postići samo „dobar ekološki potencijal“, što bi uključivalo niže biološke standarde kao rezultat hidro-morfoloških promena koje su dovele do HMWB ili AWB određivanja⁴⁰.

³⁹ Vidi objašnjenje na stranici 9-11 u „An Assessment of actions taken by the EU to Implement the Water Framework Directive (WFD) Do they make the WFD work?, maj 2003.

⁴⁰ Ovaj primer pokazuje opseg Zemalja članica u određivanju voda kao HMWB ili AWB. To bi moglo biti problematično stoga što ove vode ne moraju postići „dobar ekološki status“. One moraju postići samo „dobar ekološki potencijal“, što bi uključivalo niže biološke standarde kao rezultat hidro-morfoloških promena koje su dovele do HMWB ili AWB određivanja.

Ipak, HMWB i AWB još uvek moraju postići „dobar hemijski status“. Prilog X WFD-a navodi listu postojećih hemijskih normi i normi koje treba razviti za trideset tri zagađivača kojima se AWB i/ili HMWB još uvek moraju prilagoditi.

Poglavlja 4. i 3. HMWB dokumenta smernice nude praktičan i koristan savet za određivanje HMWB i AWB. Ona navode celi niz ispitivanja koja se mogu jednostavno pratiti i sveobuhvatna su i jasna, a mogu ih primenjivati interesne grupe i ekološke nevladine organizacije da bi nadzirale postupak određivanja Zemalja članica.

3.6.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

„Uska“ ili „široka“ definicija HMWB-a i AWB-a. Najproblematičnije pitanje u izradi nacrtu ovog dokumenta smernice bila je veličina privremenog određivanja HMWB-a i AWB-a. EEB i WWF smatrali su da bi se trebalo raditi o „uskoj“ definiciji, uz navod da bi HMWB mogla biti samo ona vodna tela na kojima su sprovedene bitne promene i u njihovoj hidrologiji i morfologiji.

Uprkos tome, neke od Zemalja članica tražile su „široku“ definiciju HMWB-a tako da bi se vodna tela koja imaju promenenu bilo hidrologiju ili morfologiju mogla smatrati HMWB-om i ne bi trebala postići „dobar ekološki status“ do 2015.

Austrija, Finska, Grčka, Italija, Španija i Eurelectric (Unija elektroenergetskih industrija) podržale su „široku“ definiciju HMWB-a. To bi omogućilo da crpljenje vode i izlivanje (npr. za hidro-energiju ili irigaciju) dovedu do privremenog određivanja HMWB-a. To bi takođe značilo da bi se delovi reke nizvodno od brane (npr. za hidro-energiju) mogli privremeno odrediti kao HMWB. Stvarno, mnoge od Zemalja članica označile su delove reka, posebno nizvodno od brana, kao područja koja bi se trebala odrediti kao HMWB.

Mišljenje službi Evropske komisije bilo je da, prema WFD-u, „uska“ definicija HMWB-a jeste jedina legalna, tako da bi se trebala koristiti u dokumentu smernici. Ipak, predložile su da bi Zemlje članice trebale da izrade nacrt teksta koji bi ilustrirao tehničke probleme s kojima bi se susreli u primeni „uske“ definicije, da bi se o tome raspravljalo na sastanku Upravljača vodama i da bi se izradio konačni tekst dokumenta smernice. Španija se složila da vodi Grupu za izradu nacrtu za izradu primera.

3.6.3 REZULTATI

Upravljači vodama potvrdili su da bi trebalo primeniti „usku“ definiciju HMWB-a. Ipak, dopustili su moguće velike izuzetke samo na osnovu hidroloških promena. Na primer, deo reke nizvodno od brane mogao bi biti proglašen HMWB-om bez navođenja u kojoj dužini. Tako da konačni tekst u HMWB dokumentu smernici glasi kako sledi:

„Bez obzira na dogovoreni opšti pristup opisan u gornjem odlomku (u odnosu na „usku“ definiciju), dogovoreno je da bi se mogao primeniti malo drugačiji pristup za ograničene delove reka, npr. nizvodno od brana. Pod ovim okolnostima, bitne hidrološke promene praćene naknadnim nebitnim morfološkim promenama bile bi dovoljne da se razmotri privremena identifikacija vodnog tela kao HMWB-a.“

Ovaj tekst ne pridržava se strogo WFD-ove „uske“ definicije. Zemlje članice mogle bi ga tumačiti za privremeno određivanje određenih „ograničenih“ dužina delova reka koji se upotrebljavaju za crpljenje vode ili njeno izlivanje samo kao HMWB, što bi podrazumevalo da je privremeno određivanje sprovedeno samo na osnovu hidroloških promena. Pored toga „granica“ takvih delova nije definisana. To nije u skladu sa zahtevima WFD-a. Budući da bi se to moglo dogoditi, opravdanje i transparentnost u WFD-u i u dokumentima smernicama treba da omogući da interesne grupe i druge zainteresovane strane mogu postaviti ovo pitanje.

Koje bi se vrste razvoja mogle upotrebiti za određivanje HMWB-a?

Prema Članu 4(3) WFD-a, one koje imaju značajne negativne efekte na:

- širu životnu sredinu
- plovidbu – lučke objekte i rekreaciju
- akumuliranu vodu – voda za piće, za stvaranje energije ili irigacije
- regulacija vode – zaštita hrane i drenaža tla
- ostale jednako važne održive ljudske razvojne aktivnosti
- potencijalno – brane za proizvodnju električne energije, irigacijske šeme, nasipi, kanalizirane reke, prenosi vode i rezervoari – mogu biti označeni kao HMWB.

Direktiva takođe zahteva da „takvo određivanje, i razlozi za njega, moraju biti detaljno navedeni u planovima za upravljanje rečnim slivovima i revidirani svakih šest godina.“

Ponovo, zapamtite da HMWB dokument smernica nije pravno obavezujući i otvoren je za tumačenje unutar granica za postizanje ciljeva WFD-a. Ipak, WFD ne definiše ono što dokument smernica opisuje kao „bitnu/značajnu promenu smisla“. Stoga, ako Zemlje članice ne prihvate dokument smernicu kao pravni instrument i ne prihvate njegovu definiciju „bitne promene“ kao ekstenzivne, duboke, dugoročne, nepovratne promene hidrologije i morfologije površinskog vodnog tela, možemo videti Zemlje članice kako određuju ogroman broj površinskih vodnih tela kao HMWB:

HMWB i AWB određivanje – rizici

Član 2(9) Direktive navodi da „Značajno izmenjeno vodno telo jeste telo površinske vode koje kao posledica fizičke promene ljudskom aktivnošću ima bitno promenjen smisao kao što su to odredile Zemlje članice u skladu s odredbama Člana 4(3).“

Ovi kriterijumi moraju biti ispunjeni pre nego što se vodno telo odredi kao HMWB ili AWB. Dva od njih su objektivna: „fizička promena“ i popis aktivnosti u Članu 4(3). Ipak, promene značenja vodnog tela nije tako jednostavno definisati i WFD ih ne definiše. HMWB dokument smernica govori da se značenje vodnog tela promenilo ako je došlo do promena koje menjaju hidro-morfologiju, tj. njegovu hidrologiju i morfologiju. Nadalje, on naglašava da promene i posledične promene u hidro-morfologiji ne bi trebale biti privremene, povratne niti nestalne.

Upotreba pojma „bitan“ takođe je predmet tumačenja. HMWB dokument smernica definiše „bitno“ kao ekstenzivno/prošireno ili duboko. Dokument navodi: „Jasno je da vodno telo može biti opisano kao bitno promenjeno u svojim značenjima ako su i njegova morfologija i njegova hidrologija bitno izmenjeni. Manje je jasno da bi se vodno telo trebalo smatrati bitno promenjenim u njegovim značenjima samo ako su njegova morfologija i hidrologija bitno promenjene“ (str. 24).

3.6.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

- *Uvek pitajte šta Vlast rečnog sliva (RBA) određuje kao značajno izmenjeno i/ili veštačko vodno telo. RBA mogla bi upotrebiti ovu odredbu da bi uložila najmanje moguće napore a ne da bi postigla „najbolju praksu“.*
- *Jednostavno crpljenje/izlivanje vode (hidrologija) nije dovoljno da bi se vodno telo označilo kao značajno izmenjeno. Morfologija reke mora takođe biti znatno promenjena.*
- *HMWB/AWB ne znači da se ne zahteva nikakvo delovanje. Određivanje vodnog tela kao „značajno promenjenog ili veštačkog“ još uvek znači da se ekološki ciljevi WFD-a moraju ispuniti. HMWB i AWB moraju dobiti „dobar ekološki potencijal“ (GEP i „dobar hemijski status“. Postizanje ovoga može biti popriličan izazov za Zemlje članice.*
- *Budite svesni i zahtevajte mere za ublažavanje delatnosti koja je dovela do znatne promene u hidro-morfologiji, što je za posledicu imalo određivanje vodnog tela kao HMWB.*
- *Ako se suočite sa slučajem, gde se deo reke nizvodno od brane treba privremeno označiti kao HMWB, budite budni i pazite jer to ne znači nužno da se ostatak reke do delte/estuara treba takođe odrediti kao HMWB. Možete zatražiti procenu da biste odredili koliki bi deo te reke trebao biti HMWB.*

3.7 Postupak planiranja

Dokument smernica navodi najbolji način za razvoj Planova za upravljanje rečnim slivom koje zahteva WFD: koje korake preduzeti, kojim redosledom i u kojem su odnosu oni jedan prema drugome.

Postoji zbunjenost u Radnoj grupi koja je nadležna za izradu dokumenta smernice i u diskusijama oko WFD CIS postupka, između a) planiranja integrisanog upravljanja rečnim slivom i b) kritičkog puta/logičnih koraka koji su potrebni da bi se ispunile osnove i krajnji rokovi navedeni u WFD-u.



Neki elementi zajednički su za oba, ali logični sled, neke osnove i ključna ograničenja i zahtevi mogu se međusobno razlikovati. Danas, ova je zbunjenost vidljiva u mnogim zemljama koje daju prednost sprovođenju WFD-a koja se „rukovodi udovoljavanjem“ (tj. krajnjim rokovima određenim za podnošenje izveštaja o napretku Evropskoj komisiji), a ne sprovođenja WFD-a koja se (kao što bi to trebalo biti) rukovodi „dinamikom rečnog sliva“.

3.7.1 UVOD

Jednako je važno planirati kako razviti i sprovesti sve različite korake/zahteve navedene u WFD-u za postizanje „dobrog ekološkog statusa“ kao i stvarno ih sprovesti. Ovaj dokument smernica mogao bi biti „karta puteva“ za upravljače vodama i ostale interesne grupe nadležne za sprovođenje Direktive.

Njeni ciljevi su:

- ostvariti zajedničko shvatanje u vezi s postupkom planiranja u Direktivi;
- dati smernice objašnjenjem zahteva Direktive u vezi s koracima sprovođenja i fazama planiranja upravljanja rečnim slivovima i putem analiziranja mogućnosti koje Direktiva nudi;
- dati preporuke i primere za to kako da se postupak planiranja učini operativnim;
- objasniti kako organizovati postupak planiranja, nudeći informacije u vezi sa „šta“, „ko“ i „kada“.

Dokument smernica uspostavlja indikativni redosled proceduralnih zadatka koji su neophodni za postizanje WFD-ovih ekoloških ciljeva (karata toka), što ga čini još relevantnijim. To je stoga što ako se nešto naziva „obaveznim“ ili ne, to nosi odgovarajuću psihološku težinu za Zemlje članice. Stoga je bilo jako teško ekološkim nevladinim organizacijama da uvedu određena pitanja u ove dijagrame tokova bez obzira na to što se ne radi o pravno obavezujućem dokumentu.

3.7.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Sprečavanje pogoršavanja postojećeg statusa. Najkontroverznije pitanje u tekstu/dijagramu toka bilo je skup referenci na WFD-ovu „obavezu nepogoršavanja“ koju su tražile ekološke nevladine organizacije.

Kako je obašnjeno u delu 2. ovog resursnog dokumenta, EEB i WWF veruju da je obaveza nepogoršavanja iz WFD-a postala zakon kada je Direktiva stupila na snagu 22. septembra 2000. To ne samo radi opštih obaveza koje su sadržane u Članu 1. WFD-a, da bi se sprečilo pogoršavanje trenutnog statusa, već i stoga, prema nekolicini presuda Evropskih sudova pravde (zasnovanih na Članu 10. Ugovora), da Zemlje članice ne mogu preduzeti nikakve mere koje bi bile protiv ciljeva Direktive tokom prelaznog perioda⁴¹. Pored toga, logika nalaže da sve vrste daljih ili budućih pogoršanja treba da budu sprečene odmah da bi se postigao „dobar ekološki status“ do 2015. Planeri za vode trebali bi da imaju na umu ovaj preduslov pre nego što razviju bilo kakve mere planiranja.

Ekološke nevladine organizacije pokušale su da uvedu obavezu u dokument smernicu da se ne bi dozvolilo buduće pogoršanje trenutnog statusa, tako da bi bilo jasno da se s merama za postizanje ovih ciljeva ne sme čekati do okončanja Plana za upravljanje rečnim slivom (RMBP) 2009. i njegovog sprovođenja u praksu 2012. (vidi Član 11.7 WFD-a).

Verujemo da Zemlje članice moraju razviti među-mere za sprečavanje pogoršavanja trenutnog vodnog statusa od 2004. pa do 2012., kada će se primeniti „program mera“ (koji treba sadržavati mere za sprečavanje pogoršanja).

U skladu s time, kontroverzni predlozi ekoloških nevladinih organizacija bili su:

- Uneti „prozorčić za privlačenje pažnje“ na početku dokumenta smernice u kojem bi bilo navedeno da WFD sadrži odredbe o „nepogoršavanju“ koje bi trebalo uzeti u obzir već od samog početka postupka planiranja.

⁴¹ To bi se moglo tumačiti da će se odvijati od 22. decembra 2000. do decembra 2012. One moraju postići samo „dobar ekološki potencijal“, što bi uključivalo niže biološke standarde kao rezultat hidro-morfoloških promena koje su dovele do HMWB ili AWB određivanja.

- Uvesti cilj „nepogoršavanja“ na početku dela o „Pravno obavezujućim krajnjim rokovima za Zemlje članice“ dijagrama tokova (str. 66-67). Ipak, nasuprot svim drugim koracima u ovom dijagramu tokova, ne bi postojao krajnji rok za njegov početak (jer se Zemlje članice ne bi složile oko njega usled razloga opisanih u delu 2. ovog resursnog dokumenta). Umesto toga, on bi se smatrao opštim ciljem kojeg treba uzeti u obzir tokom sprovođenja celokupne Direktive.
- Uključiti neophodnost razvoja među-mera za sprečavanje pogoršanja pre 22. septembra 2012. u dijagram tokova na „Prvom ciklusu postupka planiranja“ (str. 72-74).

3.7.3 REZULTATI

„Obaveza nepogoršavanja“. Zemlje članice odupirale su se prihvatanju bilo kakvog pozivanja na WFD-ovu obvezu „nepogoršavanja“ u ovom dokumentu smernici. Smatrale su da, stoga što Direktiva nije navela datum kada bi s tom obavezom trebalo početi, ništa u vezi s njom nije specifikovano u dijagramima toka. Nemačka i Velika Britanija, zajedno sa Španijom (jednom od dve Radne grupe) najjače su se suprotstavile našim predlozima.

Kada su službe Evropske komisije uočile koliko je ozbiljan ovaj problem, složile su se oko davanja pravnog mišljenja do 2004. na dan kada bi WFD-ova obaveza „nepogoršavanja“ trebala da postane zakon. Takođe, složile su se sa ostalim predlozima nevladinih organizacija.

Konačni rezultat diskusija bio je mešoviti, ali prilično pozitivan.

- Zemlje članice složile su se da se u dokument smernicu unese „prozorčić za privlačenje pažnje“ u kojem će biti navedeno da „Direktiva uključuje specifične zahteve za nepogoršavanje i sprovođenje posebnih mera za ispunjavanje prethodno postojećih zakona Zajednice u vezi s vodama“ (str. 29)
- Zemlje članice nisu se složile da imaju „nepogoršavanje“ kao cilj u dijagramu toka „Zakonski obavezujućih krajnjih rokova za Zemlje članice“.

- Zemlje članice složile su se da dodaju red u „Dijagram toka za prvi ciklus postupka planiranja“⁴² (str.74) u kojem se navodi da bi se „među-mera za sprečavanje budućeg pogoršavanja statusa vodnog ekosistema“ trebale postaviti na svoje mesto od kraja 2001. do kraja 2009., datuma kada će RBMP stvarno definisati dugoročne mere za postizanje „dobrog ekološkog statusa“. Iako je to pozitivan rezultat, nije onoliko snažan koliko smo mi to želeli da bude, budući da je ovaj dijagram toka više informativne prirode (npr. sadrži mnoge navode kao „najbolje prakse“), dok je prethodni bio o zakonski obavezujućim odredbama i navodio je obavezne korake za sprovođenje WFD-a.

3.7.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

- *Ekološke nevladine organizacije trebale bi da budu svesne činjenice da se obaveza „nepogoršavanja“ primenjuje u zakonu EU-e od 22. septembra 2000. Pravno mišljenje Evropske komisije 2004. trebalo je da potvrdi ovaj datum i definiše praktične primene/sprovođenje obaveze „nepogoršavanja“. Inače, to se može i trebalo bi se osporiti na Evropskom sudu pravde.*
- *Tokom prenošenja WFD-a u nacionalne zakone, ekološke nevladine organizacije trebale bi traže od Zemalja članica da uvedu „među-mera“ za sprečavanje daljeg pogoršavanja statusa vodnih ekosistema za period od kraja 2000. do kraja 2012. u relevantne nacionalne zakone.*
- *Tokom perioda transpozicije WFD-a, od analize rečnog sliva dok program mera ne postane operativan, ekološke nevladine organizacije trebale bi biti svesne činjenice da Zemlje članice moraju osigurati da postojeće upravljanje vodama i ostali razvojni planovi (npr. obrada tla) ne dovedu do daljeg pogoršanja vodnog statusa, i/ili da ne bude novih razvojnih planova koji bi do toga mogli dovesti. Pogoršanje se može opravdati jedino nakon što su ispunjeni relevantni uslovi iz Člana 4.7, 4.8 i 4.9.*

⁴² Iz nekog neobičnog razloga, vremenska skala u ovom dijagramu toka ne počinje na kraju 2000. kada je WFD stupila na snagu, već na kraju 2001. To je najrelevantnije za datume koji se odnose na WFD elemente koji se moraju primeniti/uzeti u obzir od njenog stupanja na snagu. Stoga ovo utiče na konačan rok za: a) razvoj „među-mera za sprečavanje daljeg pogoršanja statusa vodnih ekosistema“ (navod 158). To je trebalo početi krajem 2000., ali kako 2000. nije uključena, to bi trebalo početi na početku 2001., prve godine u dijagramu toka; i b) za „informisanje i konsultovanje javnosti, aktivno uključivanje zainteresovanih strana u skladu s dokumentom smernicom o učešću javnosti“ (unos 159). Kao u gornjem slučaju, to je trebalo započeti krajem 2000., ali budući da 2000. nije uključena u skalu, onda bi to trebalo započeti na početku 2001., prve godine u ovom dijagramu toka. Istovremeno, kraj perioda tokom kojeg se primenjuju „među-mera za sprečavanje daljeg pogoršanja statusa vodnog ekosistema“ takođe je pogrešan. On se završava 2009. kada se moraju pripremiti RBMP-i, ali trebao bi biti završen na kraju 2012. kada RBMP-i postaju operativni.

3.8 Ekonomska analiza (WATECO)

3.8.1 UVOD

WFD integriše ekonomiju u upravljanje vodama i donošenje politike i pozive za tri ekonomska pristupa:

- Princip zagađivač plaća
- Finansijska isplativost
- Određivanje cena voda

WATECO dokument smernica izrađen je tako da pomogne donošenju odluka za razvoj mera vodnog upravljanja da bi se postigao „dobar status“, i da bi se omogućilo da zagađivač/korisnik doprinosi ostvarenju ciljeva WFD-a. Ekološka zabrinutost i ograničeni finansijski resursi značili su da su mnoge od Zemalja članice navijale za ovaj dokument smernicu koji treba koristiti za potporu održivoj politici upravljanja vodama.

WATECO dokument smernica izrađen je tako da pomogne donošenju odluka za razvoj mera vodnog upravljanja da bi se postigao „dobar status“, i da bi se omogućilo da zagađivač/korisnik doprinosi ostvarenju ciljeva WFD-a. Ekološka zabrinutost i ograničeni finansijski resursi značili su da su mnoge od Zemalja članice navijale za ovaj dokument smernicu koji treba koristiti za potporu održivoj politici upravljanja vodama.

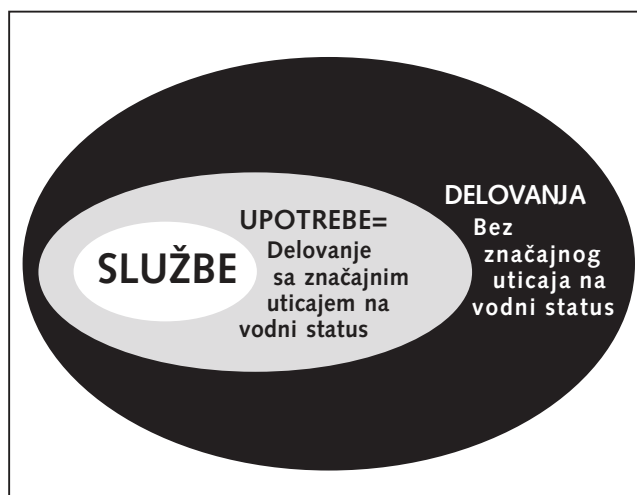
U skladu s tim:

- **Vodne službe** (Član 2.38) znači sve službe koje za domaćinstva, javne institucije ili bilo koju ekonomsku delatnost ostvaruju:
 - (a) crpljenje, stvaranje veštačkih rezervoara, akumuliranje, obradu i distribuciju površinske ili podzemne vode.
 - (b) uređaje za prikupljanje i obradu otpadnih voda koji je naknadno izlivaju u površinske vode
- **Upotreba vode** (Član 2.39) znači sve službe zajedno s bilo kojom drugom aktivnošću identifikovanom u Članu 3. i Prilogu II koje imaju značajan uticaj na status voda. Ovaj koncept primenjuje se u svrhu Člana 1. i ekonomskih analiza sprovedenih prema Članu 5. i Prilogu III (tačka b).“

Prva rečenica Člana 9. (o „Naknadi troškova za vodne usluge“) uvodi princip naknade troškova, uključujući ekološke i resursne troškove za „vodne službe“. Kasnije se u njemu precizira da će Zemlje članice osigurati da različite „vodne službe“ ostvare odgovarajući doprinosi naknadi troškova „vodnih službi“⁴³. Član 9. kombinuje „vodne službe“ i „vodne upotrebe“.

Na primer, difuzno zagađenje površinskih voda ili podzemnih voda nije „vodna služba“ prema definiciji iz Člana 2. Ipak, ako ima značajni uticaj na vodni status, ono je „vodna upotreba“. Od ove „upotrebe“ zatražiće se odgovarajući doprinos u trošku „vodne usluge“ koja je potrebna da bi se bavila njenim uticajima na vodni status (npr. troškovima obrade vode), i u merama potrebnim da bi se postigao „dobar status“. Ovo će biti zasnovano na ekonomskoj analizi sprovedenoj u skladu s Prilogom III i prema „principu zagađivač plaća“.

Zemlje članice morale su da procene svoje nivoe naknade za troškove „vodnih službi“ i doprinose raznih „vodnih upotreba“ u naknadi takvih troškova⁴⁴. Jasne definicije „vodnih upotreba“ potrebne su da bi Zemlje članice mogle ovo učiniti. WATECO Radna grupa predložila je nekoliko kombinacija o tome kako integrisati „vodne upotrebe“ i „vodne službe“ u zahteve Člana 9.1 Direktive. Slika 4. dole (uzeta iz WATECO dokumenta smernice) ilustruje odnos između „vodnih službi“ „vodnih upotreba“ i drugih aktivnosti.



SLIKA 4
WATECO Smernica, PRILOG II, III.2

⁴³ Zemlje članice moraju omogućiti da se do 2010. ostvari Politika cena vode koja podstiče korisnike na efikasnu upotrebu vodnih resursa i na odgovarajući doprinosi različitih upotreba vode u naknadi troškova vodnih usluga.

⁴⁴ Ovo treba razdeliti na najmanje tri elementa: industriju, domaćinstva i poljoprivredu.

3.8.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Definicija „vodnih službi“. Na početku nije se mogao postići dogovor o tome da li da se i razvoj infrastrukture poput hidrocentrala i plovidbe (usled njihovog aspekta stvaranja veštačkih rezervoara / akumulacije), ili „samo-usluge“ poput crpljenja vode za vlastitu vodnu upotrebu, uključe u WATECO dokument smernicu.

Austrija, Švedska, Finska i Eurelectric (Unija električne industrije) nisu se složile s uključivanjem infrastrukture za hidroenergiju i plovidbu na popis „vodnih službi“ relevantnih za naknadu troškova prema Članu 9. WFD-a. Austrija i Finska su protstavile su se uključivanju „samo-usluga“ u definiciju „vodnih službi“. To bi značilo da ove aktivnosti ne bi bile predmet procene naknade troškova (kao što bi to bio slučaj s „vodnim službama“) već bi samo morale ostvariti odgovarajući doprinos u naknadi troškova „vodnih službi“. Ovo je znatno slabiji zahtev.

EEB i WWF smatrale su da WFD (Član 2.38) jasno navodi da infrastrukture poput onih za hidroenergiju, plovidbu ili „samo-usluge“ treba da budu uključene u definiciju „vodnih službi“. One su u mnogim slučajevima najveći pritisak na ekološki status, radi čega naknada troškova i „princip zagađivač plaća“ treba da budu hitno primenjeni.

3.8.3 REZULTATI

Definicija „vodnih službi“. U Prilogu dokumenta smernice, Upravljači vodama dogovorili su konačan tekst koji glasi: „*Generalno, vodna služba sama po sebi ne troši vodu niti proizvodi zagađenje, iako ona može direktno dovesti do morfoloških promena u vodnom ekosistemu. Karakteristike voda koje su modifikovane putem vodne službe uključuju:*

- *Njenu prostornu raspodeljenost, npr. mrežu dobavljanja vode da bi se omogućilo da se voda ponovno prostorno alokira svakom pojedinačnom korisniku;*
- *Njenu privremenu raspodelu/tok, npr. brane;*
- *Njenu visinu, npr. brane i ustave;*
- *Njen hemijski sastav, npr. obradu voda i otpadnih voda;*
- *Njenu temperaturu, npr. temperaturni uticaj na vodu“.*

Ovo bi impliciralo da se infrastruktura razvijena za hidroenergiju i plovidbu smatra opštom „vodnom službom“.

Upravljači vodama takođe su se saglasili da „*Vodne službe uključuju sve službe (javne ili privatne) crpljenja, stvaranja veštačkih rezervoara, akumuliranja, obrade i distribucije površinskih ili podzemnih voda, zajedno s objektima za prikupljanje i obradu otpadnih voda.*“ Ova definicija posebno uključuje „auto-usluge“ koje bi se onda trebale uzeti u obzir za naknadu troškova u skladu s Članom 9. WFD-a.

Konačno, priznali su da treba više rada da bi se definisale upotrebe voda: „*U osnovi, samo delatnosti koje uzrokuju znatne uticaje na vodna tela i stoga predstavljaju rizik za postizanje dobrog statusa, obuhvaćene su definicijom upotrebe voda. Opšte iskustvo pokazuje da su plovidba, hidrocentrale, delatnosti u domaćinstvima, poljoprivredi i industriji važne vodne upotrebe koje mogu uzrokovati značajne uticaje i stoga se moraju uzeti u obzir.*“ Ovo predlaže, na primer, da hidrocentrale i plovidbu treba smatrati „vodnim upotrebama“. Dok bi kriterijumi za „vodne službe“ u dokumentu smernici stavili hidrocentrale i plovidbu pod definiciju „službi“, u dokumentu se ovo izričito ne navodi. Ipak, u njemu se ipak naglašava da su ove delatnosti „vodna upotreba“ koja ima znatne uticaje.

Uprkos tome, treba uočiti da su se rasprave na WFD CIS Strateškoj koordinatorskoj grupi i sastancima Vodnih upravljača usresredile samo na Prilog dokumentu smernici koji je definisao „vodne službe“ i „vodne upotrebe“. O ostalim Prilozima koji se bave naknadom troškova, na primer, nije se raspravljalo, iako daju znatno jasniji i širi pogled na to koje „vodne službe“ bi trebalo uključiti u procenu naknade troškova.

3.8.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Ekonomska analiza biće verovatno jedno od najznačajnijih područija za interesne grupe i doprinos javnosti u WFD postupku, budući da će potencijalno imati uticaj na većinu ljudi. Ekološke nevladine organizacije moraju upotrebljavati postupak učešće javnosti iz WFD-a da bi naglasile sledeće aspekte:

- Objavlivanje proširene liste „vodnih službi“ uključujući „auto-usluge“. Ovo bi bilo u skladu sa zahtevima za transparentnost WFD-a i omogućilo bi prihvatanje specifičnih kriterijuma i pravila za izveštavanje o „vodnim službama“ i obračunom naknade troškova, uključujući ekološke i resursne troškove.
 - Određivanje popisa glavnih „vodnih upotreba“ zasnovane na proceni njihovih značajnih ljudskih uticaja na vodna tela (Član 5, i Prilog II) pre 2004. Iako WFD ne navodi koje vodne upotrebe treba uzeti u obzir – (samo one koje imaju značajan uticaj na vodna tela i predstavljaju rizik za postizanje dobrog statusa) – objavljivanje popisa bilo bi korisno za opštu karakterizaciju rečnih slivova.
 - Uzimanje u obzir plovidbe, hidroenergije, delatnosti u domaćinstvima, poljoprivredi i industriji kao važnih „vodnih upotreba“ budući da uzrokuju znatne uticaje. Istovremeno infrastruktura razvijena za plovidbu i stvaranje hidroenergi-
- je trebala bi biti navedena kao „vodna služba“. Ako se infrastruktura plovidbe i hidroenergije razvrsta kao „služba“, njen trošak mogao bi ili se ne bi mogao nadoknaditi delatnostima plovidbe ili hidroenergije, ali barem bi se troškovi morali prijavljivati, a naknada troškova procenjivati.
- Omogućavanje da Vlasti rečnih slivova (RBA) razmotre ekološke troškove „vodnih službi“ i „upotrebe“, i njihovih posledica, na naknada troškova u potpunosti. Generalno, procene troškova naklonjene su prema ekonomskim procenama. Kao posledica toga, ekološka sredstva procene (na primer, za ekonomsko vrednovanje službi ekosistema) ograničena su i više su eksperimentalne prirode. Ali RBA ne bi smele zanemariti kvalitativne procene i izjave o ekološkim troškovima, poput gubitka bio-raznovrsnosti, čak i ako njihovo ekonomsko vrednovanje u monetarnom smislu nije potpuno razvijeno.
 - Dok je bilo rasprava o tome kako definisati „vodne službe“ i o razlici između „vodnih službi“ i „vodnih upotreba“, ključni politički izazov za ekonomsku analizu nalazi se drugde. Važni elementi su različiti analitički koraci koji se upotrebljavaju za identifikaciju programa mera, posebno o tome kako razviti osnovni scenario, analizu troškovne isplativosti i ekonomsku analizu (trošak/korist) koje se upotrebljavaju da bi se opravdala odstupanja.

3.9 MONITORING


Monitoring je ključ za razumevanje i upravljanje kompleksnim ekosistemom i za podnošenje izveštaja o trenutnom stanju i svakom ostvarenom napretku ostatku Evrope. Bez izveštavanja ne bi bila moguća odgovarajuća kontrola sprovođenja WFD-a.

3.9.1 UVOD

Član 8. WFD-a naglašava potrebu monitoringa statusa površinskih voda, statusa podzemnih voda i zaštićenih područja. Dokument smernica o „Monitoringu“ usmeren je na pružanje pomoći stručnjacima i interesnim grupama u izradi i sprovođenju neophodnih monitoring mreža i programa za ispunjavanje WFD ciljeva u svim vrstama vode. Kao što je to slučaj sa svim dokumentima i ovaj treba biti prilagođen ispunjavanju nacionalnih i regionalnih okolnosti.

Prilog V WFD-a objašnjava zašto se zahteva monitoring površinskih i podzemnih voda, i navodi obaveštenja koje program monitoringa mora uključivati. Površinske vode zahtevaju „monitoring“, „operativno“ i „istraživačko“ nadgledanje, dok podzemne vode zahtevaju „monitoring hemijskog statusa“, kao i „operativno“ i „kvalitativno“ nadgledanje. Monitoring zaštićenih područja mora se odvijati u vezi s ostalim monitoringom. Cilj programa monitoringa je uspostavljanje koherentnog i sveobuhvatnog pregleda vodnog statusa unutar Regiona rečnog sliva. On mora omogućiti svim površinskim vodnim telima razvrstavanja u pet razreda („visok“, „dobar“, „umeren“, „slab“ i „loš“), a podzemnim u dva razreda („slab“ i „dobar“).

WFD specifikuje biološke, hidro-morfološke, hemijske i fizičko-hemijske elemente koji podupiru biološke elemente za uključivanje u razvrstavanje ekološkog status. Ekološki status nekog vodnog tela predstavlja niža vrednost („jedan van – svi van“ princip, vidi poglavlje 3.5 gore) za sve rezultate biološkog i fizičko-hemijskog nadzora u relevantnim kvalitativnim elementima.



Dokument smernica o „monitoringu“ nudi zajedničko razumevanje WFD-ovih zahteva za monitoring. On nudi smernice i principe zajedničke svim vodnim kategorijama, kao i specifičniji savet o podzemnim vodama, rekama, jezerima, prelaznim vodama i obalnim vodama. Ovo se zasniva većim delom na trenutnoj „najboljoj praksi“ u Zemljama članicama. Dok dokument omogućava određenu fleksibilnost oko svih nacionalnih i regionalnih razlika, biće potrebna standardizacija tehnike nadziranja i analitičkih metoda između svih Zemalja članica i Zemalja kandidata. „Zaštićena područja“ poput crpljenja vode za piće i zaštite ugroženih staništa i vrsta zahtevaju dodatni nadzor.

3.9.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Fizičko-hemijski elementi. Kao i u slučaju REFCOND i COAST dokumenata smernica, glavno „otvoreno pitanje“ za Zemlje članice bio je predlog upotrebe fizičko-hemijskih elemenata u postizanju statusa vodnih tela (umesto samog pružanja potpore biološkim elementima) i princip „jedan van – svi van“.

Prilog V Direktive deli fizičko-hemijske parametre u dve grupe: Opšti parametri koji uključuju termičke i uslove oksidacije, salinitet itd. s jedne strane, i specifični zagađivači, prioritetne materije i zagađivači navedeni u Prilogu VIII s druge strane. Austrija je predložila da hranjive materije budu važnije od nekih drugih opštih fizičko-hemijskih parametara poput temperature, a Austrija i Portugal diskutabilnom su smatrale relevantnost i relativnu važnost nekih od ovih fizičko-hemijskih parametara.

Upotreba reči „podrška“ zbunila je neke Zemlje članice. Monitoring i procena fizičko-hemijskih kvalitativnih elemenata podržace tumačenje, procenu i razvrstavanje rezultata koji se dobijaju biološkim nadzorom. U Prilogu V navedene su tabelarne smernice o minimalnim zahtevima monitoringa za sve kvalitativne elemente. Španija i Holandija želele su da reše pitanja „uloge podrške“ fizičko-hemijskih parametara. Holandija je predložila postojanje hijerarhijskog sistema određivanja statusa, s biološkim elementima kao najvažnijim. Finska

je zahtevala da slika koja detaljno prikazuje fizičko-hemijske elemente u REFCOND i COAST dokumentima treba biti uključena. Finska je takođe predložila brisanje odgovarajuće slike koja zahteva fizičko-hemijske elemente u određivanju statusa iz dokumenata smernica o „monitoringu“. Belgija i Francuska želele su više definicija i davanje prioriteta definisanju „dobrog ekološkog statusa“. Irska je naglasila da je vrlo važno upotrebljavati fizičko-hemijske elemente u postupku interkalibracije.

Hranjive materije imaju drugačiji tretman jer mogu postati zagađivači. Dok WFD navodi da su potrebne Ekološke kvalitativne norme za opšte parametre i zagađivače, one nisu potrebne za hranjive materije.

3.9.3 REZULTATI

Fizičko-hemijski elementi. Dokument smernica o „monitoringu“ navodi da bi se fizičko-hemijski elementi trebali upotrebljavati za određivanje statusa vodnog tela i takođe uključuje poziv i na REFCOND i na COAST dokumente. EEB i WWF smatraju da je to pozitivan rezultat budući da odražava važnost fizičko-hemijskih parametara, koji su bitni za određivanje „dobrog ekološkog statusa“. „Jedan van – svi van“ princip takođe ostaje nedodirljiv u ovom dokumentu smernici.

3.9.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

Omogućiti da se prilikom izveštavanja upotrebljavaju fizičko-hemijski elementi. To su važni elementi sami po sebi i na njih ne bi trebalo gledati kao na „elemente podrške“. Fizičko-hemijski elementi mogu dati bolje navode statusa kvaliteta vodnog tela tokom vremena nego biološki elementi, koji mogu sporije reagovati na promene.

3.10 INTERKALIBRACIJA

Interkalibracija je važna obavezna aktivnost prema WFD-u, budući da usklađuje razvrstavanje ekološkog statusa i granica statusa. Ona osigurava da se „dobar status“ u Švedskoj može uporediti s „dobrim statusom“ u Italiji⁴⁵.

U skladu sa Članom 21. WFD-a Evropska komisija pod kontrolom Odbora Zemalja članica odlučuje o WFD-ovom zadatku interkalibracije za ekološke procene i referentne lokacije. Kako dokument, smernica o „Interkalibraciji“, nije obavezujući, on će dovesti do zakonskog postupka EU 2003.-2006. Uбудuće, postupak interkalibracije biće najvažniji aspekt u određivanju uspeha WFD-a. Uprkos njegovom više tehničkom karakteru, učešće javnosti je izuzetno važno za interkalibraciju WFD-a. Aktivnosti Zemalja članica na interkalibraciji koje se ne mogu objasniti niti opravdati moraju se sagledati kao neispravne.

3.10.1 UVOD

WFD zahteva da ekološke reference koje su odabrale Zemlje članice i granice između ekoloških kvalitativnih razreda, „visok“-„dobar“ i „dobar“-„umeren“ budu usklađeni putem zadatka interkalibracije. Do kraja 2003. svaka od Zemalja članica morale su da predlože lokacije za koje smatraju da su „visokog“, „dobrog“ i „umerenog“ ekološkog statusa na njihovom području, da bi ustanovile pred-popis lokacija za interkalibraciju EU-e. Zemlje članice morale su odabrati svoje lokacije uz upotrebu stručnog mišljenja zasnovanog na zajedničkim kontrolama i svim raspoloživim informacijama u skladu s normativnim definicijama iz Priloga V WFD-a. Veštačka i jako modifikovana vodna tela takođe bi trebala biti uzeta u obzir tokom zadatka interkalibracije. Komisija je morala da objavi konačan registar ovih lokacija do kraja 2004. Ovo će tada oblikovati osnovu za osamnaesto mesečni zadatak interkalibracije koji će uspostaviti zajedničko razumevanje o proceni kvaliteta statusa i usklađenim razrednim granicama koje će biti u skladu s WFD normativnim definicijama. Rezultati i vrednosti za razredne granice moraju biti formalno objavljeni na kraju 2006.

⁴⁵ Vidi stranicu 20 u 'EEB Handbook on EU water policy under the Water Framework Directive', januar 2001., <http://www.eeb.org/publication/EEB%20Water%20Handbook%20Absolut%20Final%202001.pdf>

Aktualne poteškoće oko zadatka interkalibracije

Zemlje članice navodile su kratko vreme preostalo za sprovođenje zadatka interkalibracije kao razlog za sprovođenje tek ograničenog zadatka, tokom kojeg bi se poredio ograničeni broj odnosa pritisaka/uticaja u strogo određenom broju vrsta vodnih tela. Do sada, Zemlje članice su pod malim ili nikakvim pritiskom u smislu prikupljanja novih podataka tamo gde postoje nedostaci. Ovo bi moglo dovesti do potpunog promašaja interkalibriranja slabo razumljivih ili uzorkovanih biota ili do pokušaja razumevanja i uzimanja u obzir posledica loše proučenih pritisaka, poput fizičkih promena vodne životne sredine. Rezultat može biti taj da se poredi samo „tradicionalni“ indikatori, što će dovesti do sistema razvrstavanja koji potvrđuje, a ne izaziva tradicionalne norme upravljanja vodama⁴⁶. WFD CIS stručna grupa o jezerima priznala je da su čak i postojeći podaci bili prikupljeni na tako različite načine da se ne mogu smisljeno porediti, te da je neophodno prikupljanje novih podataka i sprovođenje analitičkog zadatka za interkalibraciju.

Nažalost, postojeći dokument smernica o „interkalibraciji“ nije od velike pomoći u rešavanju ovog problema. Radna grupa 2A WFD CIS-a o „Ekološkom statusu“ (ECOSTAT) moraće da ponudi rešenja 2003.-2004.

3.10.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Upotreba fizičko-hemijskih elemenata. U vezi s REFCOND, COAST i dokumentima smernicama o „Monitoringu“ neke od Zemalja članica verovala su da su biološki elementi jedini koji treba da odrede ekološki status, a da fizičko-hemijski elementi treba da samo podrže biološke elemente u uspostavljanju statusa u svrhu interkalibracije.

Raspored za dovršavanje zadatka interkalibracije. Zemlje članice verovala su da će postupak interkalibracije trajati duže no što je to pretpostavila Komisija. Austrija, Francuska i Nemačka verovala su da je krajnji rok 2006. prekratak da bi se sproveo zadatak interkalibracije, i predložile su upotrebu Člana 21. Odbora za njegovo produženje.

„Jedan van – svi van“ princip. Finska se nije složila s ovim principom (vidi i stavke 3.5 – koji uključuje definiciju i 3.9 ovog resursnog dokumenta). Ona je takođe predložila da se samo jedan od dva tipološka sistema treba upotrebljavati tokom celog postupka interkalibracije, što bi ostvarilo bolju procenu interkalibracije.

3.10.3 REZULTATI

Trenutna verzija dokumenta smernice o „Interkalibraciji“ prihvaćena je kao privremena mera, ali potreban je njen dalji razvoj da bi mogla ponuditi smislenu smernicu o koordinaciji i postizanju interkalibracije. Logistički aspekt zadatka interkalibracije biće onaj koji će biti najteže uskladiti između Zemalja članica, te je u tu svrhu potreban praktičan i koristan dokument smernica. Postoji dogovor da nacrt dokumenta smernice o „Interkalibraciji“ bude vredno polazište za dalji rad na ovom pitanju, koji je planiran za period WFD CIS postupka od 2003.-2004. putem nove Radne grupe 2A (vidi član 1. ovog resursnog dokumenta).

Upotreba fizičko-hemijskih elemenata u ustanovljavanju statusa u svrhu interkalibracije i „jedan van – svi van“ princip: Nesporazumi oko upotrebe opštih fizičko-hemijskih elemenata za razvrstavanje ekološkog statusa bili su rešeni već u REFCOND, COAST i dokumentu smernici o „Monitoringu“ (vidi stav 3.5 – koji uključuje definiciju i 3.9 ovog resursnog dokumenta). Isto se odnosi i na „jedan van – svi van“ princip.

⁴⁶ Vidi „An Assessment of actions taken by the EU to Implement the Water Framework Directive (WFD) Do they make the WFD work?“, Evropska ekološka kancelarija, maj 2003.

Raspored za dovršavanje zadatka interkalibracije. Zahtev za pomeranjem WFD obaveznog krajnjeg roka ne može se rešiti u neobavezujućem dokumentu smernici. To će morati da bude regulativna (zakonska) odluka, koja će potencijalno uključivati Evropski parlament i Veće.

3.10.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

- *Ekološke nevladine organizacije trebalo bi da zatraže od svojih vlasti da im objasne kriterijume i podatke za odluku oko odabira lokacija za registar interkalibracije i procenu njihovog statusa:*
 - *Koje su lokacije bile predate Komisiji za nacrt registra za interkalibraciju do kraju 2003.?*
 - *Koje informacije o pritisku i uticaju, i koji podaci o monitoringu su bili upotrebljeni za odabir?*
 - *Koja tumačenja za „nepostojanje ili postojanje vrlo malih“ promena za hidro-morfološke i fizičko-hemijske kvalitativne elemente su primenjena da bi se dodelile lokacije za „visoku/dobru“ granicu? Koji su kvalitativni elementi upotrebljavani u specifičnim slučajevima i zašto je došlo do ovog odabira?*
 - *Koja tumačenja „umerenog“ odstupanja za biološke kvalitativne elemente su primenjena za dodjeljivanje lokacija za „dobru/umerenu“ granicu, te koji su se biološki kvalitativni elementi upotrebljavali u specifičnim slučajevima i zašto?*
- *Nevladine organizacije trebalo bi da provere predložene lokacije i podatke da bi mogle proveriti da li su predati svi relevantni podaci i svi oni koji stoje na raspolaganju, i da li je procena njihovog ekološkog statusa kao „visokog“, „dobrog“ ili „umerenog“ u skladu s normativnim odredbama navedenim u Prilogu V WFD-a. To bi se takođe moglo sprovesti putem pregledavanja lokacija koje bi organizovale nevladine organizacije.*
- *Nevladine organizacije trebalo bi da omoguće da referentni uslovi (od lokacija predloženih za „visoki“ ekološki status) odražavaju situaciju blisku prirodnim/neporemećenim uslovima, posebno u vezi s biološkim parametrima. Do sada, potencijalna razlika u normama između referentnih lokacija koje su predložile zemlje s relativno neporemećenim ekosistemima kopnenih voda (npr. neki skandinavski sistemi ili sistemi Istočne Evrope) i onih iz zemalja s ekosistemima koji su pod znatnim uticajem industrijskog zagađenja i intenzivne poljoprivrede, nije bila iskazana.*

3.11 Geografski informativni sistemi (GIS)

3.11.1 UVOD

WFD zahteva od Zemalja članica da redovno podnose izveštaje o svojim nalazima Evropskoj Komisiji. Direktiva zahteva da velika većina podataka bude u GIS-kompatibilnom formatu, ali ne navodi smernicu o tehničkim specifikacijama ovih GIS karata. Zahtevi navedeni u WFD-u u vezi podnošenja izveštaja uključuju:

- Karte nadzornih mreža
- Karte vodnog statusa
- Karte tela podzemnih voda gde će postojati značajni trend porasta u koncentraciji zagađivača, s navođenjem tela podzemnih voda tamo gde su se ovi trendovi okrenuli u suprotnom smeru

Korisnost GIS informacija ne može se preceniti. One će pružiti vrlo značajan vizualni navod o tome kako se WFD primenjuje i mogle bi, tamo gde se navedu i temeljni podaci, omogućiti svakome ko je opremljen odgovarajućim softverom da preuzme svoju vlastitu analizu. EEB i WWF dale su svoju podršku ovakvom tipu GIS modela, koji omogućava pristup podacima i njihovu analizu. Nažalost, Zemlje članice i Komisija složile su se da razviju GIS sistem, pre svega, za predstavljanje podataka i osnovnih informacija o kojima se mora podnositi izveštaj u skladu s WFD-om, ali to ne isključuje kasniji razvoj koji će omogućiti pristup temeljnim podacima i njihovoj analizi.

GIS dokument smernica navodi detaljne tehničke specifikacije o sadržaju karata i GIS slojeva. Ipak, radi se o prilično tehničkom dokumentu i on neće biti dostupan mnogim ljudima ako nemaju osnovnog razumevanja predmeta. Da bi se pomoglo u objašnjavanju načina rada GIS-a, navodimo objašnjenje sledećih pojmova i njihovih odnosa.

- **Karta:** WFD se poziva na nekoliko karata, a svaka od njih ima specifičan tematski sadržaj (npr. karta vodnih područja). Karta se može sastaviti od jednog ili više skupa podataka sa geografskim tipom podataka. Upotrebom GIS softvera, karte se mogu predstaviti u digitalnom obliku iz kojeg se može izraditi šema analogne karte.

- **Skup podataka sa geografskim tipom podataka:** Zbirka podataka koji opisuju slične pojave koje se mogu prikazati s pozivanjem na površinu zemlje (npr. stanice za nadziranje podzemnih voda u dotičnom vodnom području). Skup podataka sa geografskim tipom podataka biće digitalni skup podataka u GIS-u. Pojmovi skup podataka, GIS sloj ili sloj, sinonimi su za digitalni skup podataka sa geografskim tipom podataka.
- **Tablica:** Većina softverskih sistema zahteva skupove podataka organizovane u jednu ili više tablica. Da bi informacije bile moguće porediti između organizacija, tablice moraju imati sličnu strukturu.
- **Podaci:** Tablice su sastavljene od digitalnih podataka. Podaci će biti sačuvani upotrebom opštih tipologija poput geometrije (npr. tačke, linije, poligoni, mreže), nizova (npr. ime, kodovi), brojeva (npr. broj nadzornih stanica u području), ili podataka (npr. podaci u izveštajima).

3.11.2 KONFLIKTNA PODRUČJA

Razmera karte. Zemlje članice i Komisija nisu se mogle složiti oko razmere koja bi se upotrebljavala u GIS kartama. Većina stručnjaka i Komisija predlagali su razmeru 1:250.000 i prostornu tačnost od 125 metara, a neke od Zemalja članica smatrale su da ovo ne uzima u obzir njihove trenutne tehničke sposobnosti, te su zatražile veću razmeru, od 1:1 milion s prostornom tačnošću od 1.000-2.000 metara.

Nemačka je zahtevala da EuroGlobal karta s razmerom od 1:1 milion bude upotrebljena, budući da bi to omogućilo usklađivanje granica s ostalim informacijskim slojevima. Komisija i ostale Zemlje članice verovala su da je 1:1 milion prevelika razmera za laku identifikaciju mnogih malih vodnih tela, pa tako upotreba EuroGlobal karte ne bi ispunila zahteve iz WFD-a.

Komisija, EEB i WWF snažno su se suprotstavile razmeri 1:1 milion, budući da bi to značilo da bi se videla samo područja veća od 50 km² kao nešto drugo a ne tek tačka na GIS karti, tako da bi se izgubila važna informacija. Na taj način uz razmeru od 1:1 milion, prostorno područje Luksemburga stalo bi na ekran mobilnog telefona, te su stoga koristi od upotrebe ovakve razmere ograničene.



Ovaj problem nije tako trivijalan kakvim bi se mogao učiniti. Zemlje članice možda su bile zabrinute oko razmere GIS karata jer, kao što je to navela Holandija, što je veća rezolucija to bi se više podataka moralo skupiti, a to bi bili veći i troškovi i administrativni teret. Ipak, jedna je stvar informacija koju Zemlje članice treba da dostave Evropskoj Komisiji upotrebom GIS karata, a drugo su sve one informacije koje stoje iza toga i koje bi trebale prikupiti i imati na raspolaganju u GIS-u kao deo njihovog efikasnog i pravovremenog sprovođenja WFD-a. Ovde su potrebni stvarni detalji i zabrinuti smo da neke od Zemalja članica ovo još nisu ili još nisu želele to da shvate.

Kao što je to slučaj i s nekim drugim dokumentima smernicama, GIS dokument mora se standardizovati u svim Zemljama članicama. Dok je „pitanje razmere“ privremeno rešeno, pitanje oko toga koji se specifični profil meta-podataka treba upotrebljavati za GIS slojeve ostaje otvoreno. Ovo, zajedno s činjenicom da se informaciona tehnologija tako brzo razvija, trebalo bi značiti da se svaka odluka o ovom profilu meta-podataka mora donositi s pogledom uprtim u budućnost. Pored toga, ona mora biti prilagodljiva promenama u skladu s razvojem tehničkih mogućnosti i normi.

3.11.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

- *Nevladine organizacije trebalo bi da zatraže od svojih Vlasti rečnih slivova da im dostave informaciju zasnovanu na GIS-u, sa dovoljno detalja i prpratnih informacija tako da bi one mogle sprovesti svoju analizu postupka sprovođenja WFD-a.*

3.11.3 REZULTATI

Razmera karte: Prilog VII WFD-a određuje šta se mora navesti u izveštaju. Dogovoreno je da se kratkoročno može upotrebljavati razmera 1:1 milion, ali s dugoročnim ciljem upotrebe razmere 1:250.000. Konačna odluka Upravljača vodama glasila je kako sledi: „*Za kratkoročno izveštavanje, ova baza za celu EU-u (1:1 milion) mogla bi biti opcija. Dugoročno, razmera za izveštavanje mogla bi biti 1:250.000, ako na raspolaganju stoji identična i usklađena baza podataka (npr. EuroRegional Map).*“ EEB i WWF zabrinute su zbog ove odluke jer tako velika razmera značila bi i to da se važnim informacijama o sprovođenju WFD-a širom Evrope ne može pristupiti, niti su one vidljive široj javnosti.

EEB i WWF takođe su zabrinute nespremnošću Zemalja članica da predano rade na sprovođenju WFD CIS postupka. I Finska i Nemačka imaju mogućnosti izveštavanja u razmeri 1:250.000 (Nemačka ima tehnologiju da podnosi izveštaje i u razmeri 1:50.000), ali obe ove vlade želele su da upotrebljavaju veću razmeru. Njihov pristup zbunjuje.

4. Pilot ispitivanje rečnog sliva prema dokumentima smernicama Zajedničke strategije primene Okvirne direktive o vodama

4.1 Uvod

Poglavlje 1. (Uvod) i 2. (FAQ) ovog resursnog dokumenta predstavili su i opisali WFD CIS integrirani zadatak ispitivanja pilot rečnog sliva. Radi se o dobrovoljnom postupku koji će se odvijati pretežno tokom 2003. i 2004. Biće dovršen 2006. nakon što je petnaest pilot rečnih slivova (PRB) u sedamnaest evropskih država ispitalo WFD CIS dokument smernicu i podnelo izveštaj o načinu unapređivanja njihove upotrebljivosti u sprovođenju WFD-a na terenu. PRB-ovi⁴⁷ jesu kako sledi:

1. Cecina (Italija)
2. Guadiana (portugalska strana)
3. Júcar (Španija)
4. Marne (Francuska)
5. Mosel-Sarre (Francuska, Nemačka, Luksemburg)
6. Odense (Danska)
7. Oulujoki (Finska)
8. Neisse (Republika Češka, Nemačka, Poljska)
9. Pinos (Grčka)
10. Ribble (Velika Britanija)
11. Shannon (Irska)
12. Sheldt (Belgija, Francuska, Holandija)
13. Somos (Mađarska)
14. Suldalsvassdraget (Norveška)
15. Tevere (Italija)



SLIKA 5

Karta na kojoj je prikazano 15 PRB-ova (u obliku velikih tačaka) preuzeta iz „WFD biltena“ Evropske Komisije, 1. izdanje, septembar 2003., Evropska Komisija DG životna sredina.

⁴⁷ Slike petnaest PRB projekata dostupan je na: http://forum.europa.eu.int/Members/irc/env/wfd/library?!=/pilot_river_basin/originalsprbproposals&vm=detailed&sb=Title. Da biste dobili pristup ovoj web stranici kontaktirajte: env-wfd-circa@cec.eu.int

U skladu s Referentnim pojmovima⁴⁸ (ToRs) za integrisani PRB zadatak ispitivanja, vremensko usklađivanje za ovaj postupak podeljeno je u dve faze, kako sledi:

Faza 1.a: Testiranje „ključnih pitanja“ (prema navodima iz Priloga 1. ToRs) u vezi s obavezama oko izveštavanja iz Člana 5. (WFD-a: Karakteristike regiona rečnih basena, pregled ekoloških uticaja, ljudske aktivnosti, i ekonomska analiza vodne upotrebe) i pridruženi Prilozi. Ono će takođe uključivati postavljanje on-line dinamične povratne informacije i razmene informacija i identifikaciju novih pitanja u skladu s razvojem postupka ispitivanja i s pojavom dodatnih problema.

Faza 1.a trajala je teoretski od 2002. do trećeg tromesečja 2003. i bila je pre svega usredsređena na pitanja u dokumentima smernicama u vezi sa obavezama podnošenja izveštaja iz Člana 5. i pridruženih Priloga dospelih za podnošenje izveštaja Komisiji najkasnije do marta 2005. Popis opštih i posebnih ključnih pitanja, navedenih u Prilogu 1. ToRs izrađen je u saradnji s vođama WFD CIS Radnih grupa. Različiti PRB-i razmenjivače informacije prikupljene tokom ove faze o svojim iskustvima i o tome kako treba pristupiti „ključnim pitanjima“. PRB i vođe Radnih grupa takođe će izmeniti informacije o specifičnim tehničkim pitanjima u dokumentima smernicama koja se odnose na tumačenje, sprovođenje, proveru koherentnosti, itd. Ova informacija biće dostupna rečnim slivovima koji učestvuju u „redovnom“ sprovođenju WFD-a, tako da oni mogu imati koristi iz iskustava probnog ispitivanja. Krajnji proizvod biće dokument zasnovan na analizi izveštaja koji se bave „ključnim pitanjima“ obuhvaćenim tokom faze testiranja, i svim primedbama/predlozima u vezi s „najboljim praksama“ za sprovođenje WFD-a na terenu.

Faza 1.b: Ispitivački delovi dokumenata smernica i/ili dokumenti smernice koji nisu ispitani u fazi a. (što treba da se sprovede uporedo s fazom 1.a). Nastavak razmene informacija.

Ovaj rad trebao bi da se odvija uporedo s fazom 1.a. Ipak, u teoriji, on se proteže od 2002. do sredine 2004. Istovremeno ispitivanje koje treba sprovesti u fazi 1.a i b. trebalo bi da omogućiti ispitivanje svih dokumenata smernica. Podnošenje izveštaja biće zasnovano na popisu opštih i specifičnih ključnih pitanja, navedenih u Prilogu 1. ToRS, što je izrađeno u saradnji s raznim vođama Radnih grupa. Sličan pristup uz upotrebu Platforme o razmeni informacija omogućice protok informacija između PRB-ova i vođa Radnih grupa (PIE na http://viso.ei.jrc.it/wfd_prb/index.html).



Uprkos rasporedu navedenom ranije, postupak ispitivanja PRB-ova odložen je i ni jedan od petnaest PRB projekata nije započeo s radom 2002. kako je bilo predviđeno. To znači da će biti teško dovršiti rad na vreme. Vođe PRB-ova bile su pod velikim pritiskom da se prilagode čak i novom rasporedu, gde su krajnji rokovi za fazu 1.a pomaknuti do kraja 2003. dok se dovršetak faze 1.b privremeno predvidio za kraj maja 2004. U svakom slučaju, ovo se odnosi samo na tehnički rad, ali stvarni izveštaji koji će predstaviti rezultate biće odloženi još više.

Faza 2: Dalje razvijati integrisano ispitivanje da bi se doprineo Programu mera i po mogućnosti i Priručniku za Integrisano upravljanje rečnim slivom. Rad predviđen tokom ove faze započeo u drugoj polovini 2004. i potrajao do kraja 2006.

Zaključno, gore navedeno znači da je faza 1.a trebala pretežno da ispituje delove dokumenata smernica „Vodna tela“, IMPRESS, REFCOND, HMWB, COAST i WATECO. U fazi 1.b bili su ispitani ostali, zavisno od obaveza PRB vođa. Pored toga, Evropska Komisija insistirala je na tome da se svi horizontalni dokumenti smernice moraju ispitivati.

⁴⁸ Možete pronaći ToRs dokument na: http://forum.europa.eu.int/irc/Download/mqZfHgGOkriFFYkh2sWAGmwRGpZTFf-/YTYc1LR4ZmScFm-z6CnEV9gcO2F-YjPF/FmIf80tDc9dc1LZ-xjKgGm3xkHf-o0xZ/6Sflvx_d7xHa64kE6tVUo-TtGV6/Terms%20of%20Ref%20%287th%20April%20%2003%29.doc. Postupak ispitivanja PRB-a nije samo još uvek u toku, već se stalno razvija. Da biste dobili pristup ovoj web stranici molimo kontaktirajte: env-wfd-circa@cec.eu.int

Ne postoji garancija da će svi WFD CIS dokumenti smernice biti ispitani tokom faze 1.a i 1.b PRB zadatka.



Zemlje članice i Zemlje kandidati moraju odabrati koje dokumente smernice će testirati. Po red toga, prema tablicama u Prilogu 1. ToRs integrisanog zadatka ispitivanja PRBa, mogu se ispitivati samo „ključna pitanja“ iz relevantnih dokumenata. U novembru 2003. izgledalo je⁴⁹ da sveobuhvatni zadatak može ispitati sva „ključna pitanja“ iz svih dokumenata smernica, uključujući horizontalni dokument smernicu o „vlažnim staništima“. Nekolicina PRB vođa posvetila se ispitivanju svih dokumenata u svom PRB-u (npr. Scheldt).

Na sastanku Upravljača vodama u Atini (jun 2003.) grčko predsedništvo EU-e predstavilo je izveštaj pod naslovom „Stanje postupka sprođenja WFD-a“ svim Upravljačima vodama iz Zemalja članica EU, novim Zemljama kandidatima, Norveškoj i Švajcarskoj. Predsedništvo je ovo izradilo na osnovi odgovora na anketu u dvadeset tri zemlje. U smislu PRB integrisanog postupka ispitivanja, važno je primetiti da ovaj izveštaj, koji su prihvatili svi Vodni upravljači, navodi da:

- „se predviđa da će spremnost i sposobnost šire javnosti da učesvuje u postupku sprođenja WFD-a biti povećane u budućnosti, budući da je učešće javnosti još uvek u fazi ispitivanja i da je ono važan element u mnogim probnim projektima u vezi sa sprovođenjem Okvirne direktive o vodama. Ovi probni projekti stvorice mogućnost zainteresiranim stranama da se uključe u ranu primenu i poboljšavanje Dokumentata smernica pre nego što se oni primene šire u Evropi.
- Probne projekte širom Evrope većina uključenih zemalja smatra vrlo bitnima da bi se dokumenti smernice pretvorili u dokumente koji će uzeti u obzir regionalne/lokalne vlasti/upravljači vodama putem navođenja konkretnih primera primene u odabranim rečnim slivovima u Evropi. Za mnoge zemlje, probni zadatak rečnih basena više je od ispitivanja dokumenata smernica i stvarno je način da se nauči više o sprovođenju Okvirne direktive o vodama“

Neke od zemalja, npr. Španija i Velika Britanija već su izjavile da će upotrebljavati PRB kao model za nacionalno sprovođenje

⁴⁹ Možete naći pregled dokumenata smernica ispitanih putem PRB-a na: http://forum.europa.eu.int/irc/Download/mqZfHgGOkriFFYkh2sWAGmwrGpZTFF-/YTYc1LR4ZmScFm-z6CnEV9gcO2f-YjPF/FmIf80tDc9dc1LZ-xjKgGm3xkHf-o0xZ/6Sflvx_d7xHa64kE6tVUo-TtGV6/Terms%20of%20Ref%20%287th%20April%20%2003%29.doc. PRB projekt navodi listu dokumenata koje treba ispitati. Da biste dobili pristup ovoj web stranici, molimo kontaktirajte: env-wfd-circa@cec.eu.int

4.2 Tekuće⁵⁰ poteškoće u sprovođenju integrisanog pilot ispitivanja rečnog sliva (PRB)

Ipak, uprkos mišljenju Upravljača vodama o integrisanom zadatku ispitivanja PRB-a, sadašnja situacija je, s vremena na vreme, prilično drugačija. Prema EEB i WWF, glavni problemi s postupkom jesu:

4.2.1 NEDOVOLJNO UČEŠĆE EKOLOŠKIH NEVLADINIH ORGANIZACIJA

EEB i WWF smatraju da PRB integrisani zadatak testiranja kao celina ne ispunjava ni izjavu Upravljača vodama, kako je navedena gore, ni „dobru/najbolju praksu“ u WFD CIS dokumentu smernici o „Učešće javnosti“. Verujemo da će to biti jedna od glavnih prepreka za njegov uspeh. Postavili smo to pitanje na nekoliko nivoa WFD CIS-a, hijerarhijski uključujući PRB Upravljačku grupu, koja ima određene upravljačke moći i moći donošenja odluka o opštem postupku.

Osim u nekoliko PRB-a, PRB vođe nisu uložile značajniji napor da uključe ekološke nevladine organizacije u zadatak ispitivanja, uprkos pokušajima ekoloških nevladinih organizacija da kontaktiraju vođe, pokažu interes i zatraže svoje uključivanje.

Može biti da učešće interesnih grupa u ovom zadatku traži logističku podršku PRB-ova koju oni još nisu dali. Stoga, od sada, vrlo malo PRB resursa išlo je prema učešću javnosti i podršci ekološkim nevladinim organizacijama i aktivnom učešću ostalih interesnih grupa. Ekološke nevladine organizacije stoga nisu učestvovala u prvim koracima zadatka PRB-a, koji su posvećeni osmišljavanju i postavljanju.

Drugi mogući razlog je da je potrebnii identifikacijski korak interesnih grupa (vidi WFD CIS „Učešće javnosti“ i dokumente smernice o „Postupku planiranja“) nije sproveden, tako da PRB vođe ne znaju koga trebaju uključiti. Trenutno nema (odgovarajuće) opšte liste osoba za kontakt pri ekološkim nevladinim organizacijama za PRB zadatak. Za one koji vode PRB postupak, to je dodatna prepreka za davanje i prikupljanje informacija. To je takođe prepreka i za delotvornu razmenu iskustava nevladinih organizacija. Stoga je važno da postoji dvosmerni

protok informacija između ekoloških nevladinih organizacija na terenu (za neke od njih to je njihovo prvo iskustvo u učešću u WFD CIS postupku), i onih koji su bili aktivni na evropskom nivou, koji mogu dati savete o tome da li je PRB zadatak ispitivanja koherentan sa WFD CIS dokumentima smernicama.

Mnogim PRB-ovima nije jasno da li ekološke nevladine organizacije treba da budu uključene u konačne korake faze 1.a i/ili faze 1.b zadatka. Pored toga, ekološke nevladine organizacije koje se uključe kasno mogle bi smatrati da postoje nepodudarnosti ili razlike u tumačenju rezultata ispitivanja PRB-a stoga što nisu u njima učestvovala u ranijim fazama.

EEB i WWF veruju da se ova situacija mora pod hitno promeniti tako da se ekološke nevladine organizacije aktivno uključe u PRB-ove, inače:

- Neće biti moguće upotrebljavati rezultate zadatka iz velikog broja PRB-ova za vrednovanje (reviziju/dopunu) dokumenta smernica WFD CIS-a. Tako, budući dokumenti smernice su izrađeni uz veliko učešće ekoloških nevladinih organizacija. Ako ove nevladine organizacije nisu uključene u zadatak ispitivanja PRB-a, rezultati neće biti u potpunosti legitimni.
- Zemlje članice koje su navele da bi koristile aktualni pristup ispitivanju PRB-a kao model za njihovo nacionalno sprovođenje WFD-a, ali gde „nacionalni“ PRB ne uključuje ekološke nevladine organizacije, opet će morati da unaprede ovakav pristup. Ako to ne uspeju, doći će u opasnost da prekrše Član 14. (Informisanje i konsultovanje javnosti) WFD-a jer će postojati nedostatak delotvornog aktivnog učešća svih zainteresiranih strana u modelu koji će nastojati da primene.

Službe Evropske Komisije pokušale su da reše situaciju, ali do sada bez uspeha. Komisija je promovisala školovanje o učešću javnosti u PRB radionici u Belgirate (Italija) na početku 2003., s ciljem unapređivanja učešća interesnih grupa, jer je verovala da vođama PRB-a nije bilo jasno kako da to sprovedu. Nažalost, to nije u značajnijoj meri unapredilo učešće ekoloških nevladinih organizacija. Nedavno, Evropska Komisija zatražila je od svih

⁵⁰ PRB postupak ispitivanja ne samo da još traje već se neprekidno razvija

PRB vođa da sastave popis imena i kontakata za učesće interesnih grupa i nevladinih organizacija u njihovim PRB-ima. Takođe, od njih je zatraženo da omoguće da njihov sledeći izveštaj o napretku mora izričito navesti korake preduzete prema uključivanju interesnih grupa (uključujući ekološke nevladine organizacije). PRB Upravljačka grupa takođe se s time složila.

4.2.2 NEDOVOLJNA VREDNOST ZA SPROVOĐENJE WFD-a NA NACIONALNOM NIVOU

EEB i WWF ne smatraju da integrisani zadatak ispitivanja PRB-a ispunjava izjave Upravitelja vodama (navedene gore) jer je većina zadataka „virtualna“, t.j. izvodi se kao studije za stolom. Ponekad ih sprovode unajmljeni konsultanti koji rade nezavisno od uprave(a). Do sada većina ih se bavila samo obavezom izveštavanja o Ključnim pitanjima. Smatramo da bi se trebali upotrebiti kao stvarne i nadasve neophodne prilike za pomoć stvarnom sprovođenju WFD-a, kao koraci koji vode ka, i kao stvarni razvoj Planova za upravljanje rečnim slivovima (RBMP). Kao minimum trebali bi se upotrebiti za informisanje relevantnih interesnih grupa i vlasti o WFD-u, a ne da se sprovode iza zatvorenih vrata.

Gornji problem još je ozbiljniji u nekolicini zemalja gdje PRB zadatak treba biti više od ispitivanja dokumenata smernica i gde će se upotrebljavati kao model za nacionalno sprovođenje WFD-a. U ovim zemljama, njegova namena je da bude sredstvo za učenje pristupa sprovođenju WFD-a na terenu, za iznošenje problema, prikazivanje sposobnosti i finansijskih potreba i navođenje mogućih rešenja. Tamo gde se zadatak ispitivanja PRB-a sprovodi bez doprinosa onih na terenu, relevantnih uprava ili interesnih grupa, malo će se toga naučiti što se može upotrebljavati u redovnom sprovođenju WFD-a. To je paradoksalna situacija, budući da je WFD CIS postupak ustanovljen da bi se pomoglo sprovođenju WFD-a na nacionalnom nivou, s obzirom na kompleksnost WFD-a. Ipak, to može biti i samo studija za stolom, u konačnoj fazi.

Znamo za neke važne izuzetke: Odense, Oulujoki i Ribble PRB-ovi. U poslednjem navedenom slučaju, pozvane interesne grupe nisu bile zainteresovane za učestvovanje u „virtualnom“ zadatku. Kao posledica toga, Ribble PRB biće stvaran test smernice s upotrebom rezultata za pomoć u pripremi prototipa plana za upravljanje rečnim slivovima za Ribble. To će se uneti u Plan upravljanja regiona rečnog sliva, koji će biti izrađen u skladu sa Člankom 13. WFD-a⁵¹.

Glavni nedostatak „stvarnog“ nasuprot „virtualnom“ ispitivanju PRB-a je da stvarno ispitivanje iziskuje više vremena. Ipak, ako se poredi dodatna vrednost koja se na taj način ostvaruje za stvarno sprovođenje WFD-a, koja je i bila razlog da se WFD dokumenti izrade a sada i ispituju, to ne bi trebao biti problem, pod uslovom da se omogući dovoljno vremena za sprovođenje. Jasno aktivno učestvovanje interesnih grupa je dragoceno i njime treba pravilno upravljati (vidi WFD CIS dokument smernicu „Učesće javnosti“). Interesne grupe koje nisu bile prethodno uključene u PRB ispitivanje, mogle bi biti manje zainteresovane ako uvide da njihovi naponi neće biti pretvoreni u nešto trajno, za razliku od onih u Ribble-u. Kada se pokuša sa uključivanjem interesne grupe, PRB vođe moraju biti sposobne da povežu zadatak ispitivanja sa stvarnim sprovođenjem WFD-a da bi privukle zanimanje ljudi i izbegli „zamor u učestvovanju“.

4.2.3 NEDOVOLJNA INTEGRACIJA

EEB i WWF ne smatraju da je PRB integrisani zadatak ispitivanja dovoljno integrisan. U prošlosti, izrazili smo svoju zabrinutost da pristup po fazama predstavljen u ToRs neće dati integrisano ispitivanje s WFD CIS Strateškom koordinatorskom grupom. Nismo mogli prihvatiti da glavni delovi dokumenata smernica ili čak celi dokumenti smernice ne budu deo faze 1.a zadatka ispitivanja. Uvek smo smatrali da to treba biti „ispitivanje u stvarnom životu“ uz uzimanje u obzir Član 5, dok za druge to treba da bude „pilot ispitivanje“ za unapređivanje dokumenata smernica. Ublažavajući aspekt ToRs-a bio je da su delovi faze 1.a i 1.b bili osmišljeni tako da se odvijaju istovremeno, ali to više nije slučaj.

Usled trenutnih odlaganja faze 1.a i naknadnog odlaganja faze 1.b (vidi prozorčić za skretanje pažnje u Uvodu ovog poglavlja), neće doći do istovremenog ispitivanja tokom ovih faza što će sprečiti integrisano ispitivanje dokumenata smernica. Pored toga postoji poteškoća da obe faze ispituju samo „Ključna pitanja“, a ne celokupne dokumente smernice.

Paradoksalno je da PRB integrisani zadatak ispitivanja koji bi trebao pomoći sprovođenju WFD-a nije integrisan. To je protiv integrativnog duha WFD-a, što je jasno naglašeno u prozorčiću „Integracija“ u „Delu 1. – Sprovođenje Direktive: Postavljanje okvira“, opštem delu koji se nalazi u svim WFD CIS dokumentima smernicama.

⁵¹ Kao što je navedeno u Izveštaju o napretku projekta Ribble PRB, jul 2003.

Jedan od problema bio je taj da su neka od pitanja/dokumenata smernica koja je trebalo ispitati u fazi 1.b bili potrebni u fazi 1.a. Na primer, horizontalni dokument smernica o „Vlažnim staništima“, koji je trebao biti ispitivan kao deo faze 1.b bio je potreban u fazi 1.a za ispitivanje horizontalne smernice o „Vodnim telima“ i mnogim drugima. Ovo je konkretan primer potrebe za integracijom ispitivanja kao što je to unapred i predviđeno, uključujući stvarnu integraciju od istovremenog ispitivanja dokumenta smernica, a ne samo osiguravanje koherentnosti putem ispitivanja jednog dokumenta smernice i razmišljanja o relevantnim delovima drugih.

Službe Evropske Komisije pokušavaju da reše situaciju na sledeći način:

- Zatražile su da svi PRB-ovi ispitaju sve horizontalne dokumente smernice (vidi Deo 1. ovog dokumenta) budući da su oni osnove za ostatak zadatka. To bi trebalo da se dogodi npr. u Scheldt-u.
- U slučaju „Vlažnih staništa“ horizontalni dokument smernica, uz podršku Strateške koordinatorske grupe, ohrabrio je vođe PRB-a da ispitaju dokument u celosti. To će se najverovatnije ostvariti u Shannon-u i Odenseu. Komisija je takođe ohrabrila vođe PRB-a da upotrebe relevantne delove smernice o „Vlažnim staništima“, tokom faze 1.a, u odnosu na dokumente smernice koji su s njom povezani, poput one o „Vlažnim staništima“.
- Oni će revidirati ToRs za PRB integrisani zadatak ispitivanja uključujući „Ključna pitanja“ u Prilogu 1. da bi povećali integraciju i razradili neka od pitanja koja se nalaze u Prilogu koja nisu dovoljno ciljana. EEB i WWF zabrinuti su što je deo o učešću javnosti još uvek prilično slab i treba ga uskladiti s horizontalnim dokumentom smernicom o „Učešću javnosti“. To je posebno slučaj s potrebom unošenja odredbi za stvaranje kapaciteta interesnih grupa i javnosti u delu koji se bavi „organizacionim aspektima ispitivanja“. Prilogu takođe trebaju neka „Ključna pitanja“ o vlažnim staništima.

4.2.4 DELOVANJE NEVLADINIH ORGANIZACIJA

- Ekološke nevladine organizacije uključene u ovaj WFD CIS integrirani zadatak ispitivanja PRB-a trebalo bi da insistiraju na tome da se dokumenti smernice „REFCOND“, „Ekološko razvrstavanje“, „IMPRESS“, „Vodna tela“, „Učešće javnosti“ i „Vlažna staništa“ ispituju u njihovim PRB-ovima.
- **BUDITE PRO-AKTIVNI.** Aktivno učešće prilično je novo i s njime nije upoznat veliki broj uprava⁵². Ekološke nevladine organizacije koje deluju u gore navedenim PRB-ovima trebalo bi da kontaktiraju vođe PRB projekata i zatraže od njih da ih uključe u WFD CIS integrirano ispitivanje PRB-a. Ako ne dobijete željeni rezultat, popnite se po političkoj lestvici (Ministarstvo, Evropska Komisija, itd.).
- Prvo, definišite koji deo zadatka ispitivanja PRB-a je za Vas najrelevantniji, te da li imate neophodno zanimanje i neophodne sposobnosti da na njemu radite. Definišite svoja „pravila igre“, t.j. skup uslova koje treba ostvariti PRB pod kojima biste bili voljni da učestvujete (npr. vremensko usklađivanje, finansijska podrška, pristup informacijama, itd.). Nakon toga objasnite PRB-u ili relevantnim upravljačima vodama da je Vaša prisutnost dobra za postupak i za generalno sprovođenje WFD-a, budući da Vi možete, na primer, pomoći da se u nju uključe i druge interesne grupe, i/ili omogućiti specifične informacije/podatke o području, i/ili povećati vašu vrednost kao interesne grupe za stvarno sprovođenje WFD-a koja je počela krajem 2003. godine.
- **TO DELUJE:** Povećani pritisak na Júcar PRB na nacionalnom i evropskom nivou pokazao je rezultate, budući da su sve relevantne ekološke nevladine organizacije bile pozvane na prvi sastanak u septembru 2003.
- Ako pripadate nekoj nacionalnoj ekološkoj nevladinoj organizaciji pomozite pri odabiru nekoga iz Vaše ili druge organizacije da bude relevantna interesna grupa u PRB-u/-ovima u Vašoj zemlji i pomozite im da učestvuju.
- Možda je prekasno uveriti sve PRB-ove da budu modeli za nacionalno sprovođenje WFD-a a vođe PRB-ova su pod pritiskom da uhvate priključak, usled kašnjenja (vidi „Prozorčić za skretanje pažnje“ u „Uvodu“ ovom poglavlju). Ipak, jednom kada ste uključeni u ispitivanje PRB-a, pokušajte da ga usmeravate na taj način da to ostvaruje dodatnu vrednost za stvarno sprovođenje WFD-a u tom slivu i/ili na nacionalnom nivou. U slučaju da niste, pokušajte da se barem informišete o onome što se događa. Moglo bi se dogoditi da kasnije, kada Vaša zemlja bude panično pokušavala da ispuni rokove WFD-a, pristupi PRB-a budu upotrebljavani u ostalim RBD-ima u celoj zemlji. Tada ćete trebati da znate da li su ovi „dobri“ ili „loši“.
- Na primer, prvi korak za vođstvo PRB-a trebalo bi da bude ispunjavanje informacija o postupku, njegovim ciljevima i sprovođenju WFD-a. Pitanje „Šta je WFD?“ može se uvek iznova postavljati u PRB postupku. Ova informacija mora biti dostupna širokom krugu ljudi. Scheldt PRB izradio je zanimljivu ali jednostavnu brošuru i napravio web stranicu (<http://www.scaldit.org>).
- Pokušajte da omogućite da je u ovu informaciju uključeno ponešto o društveno-ekonomskim koristima sprovođenja WFD-a kao što smo to pokušali u poglavlju 2. ovog resursnog dokumenta. Ova informacija nije bila dostupna kada je transponirana i po prvi put sprovedena Direktiva o staništima⁵³, što je bilo prepreka njenom sprovođenju. Kao posredica toga, u ranim fazama jedina informacija koja je stigla do stvarnih područja koja je trebalo zaštititi u sklopu EU Natura 2000 mreže usresredila se na pretnje koje je šema predstavljala za određene ekonomske sektore. To je verovatno istina i za WFD, na primer sa određivanjem cena vode, tako da će biti prepreka koje će trebati srušiti da bi se omogućilo da se WFD sprovodi nacionalno, pravovremeno i delotvorno. Zadatak ispitivanja PRB-a trebao bi pomoći ublažavanju ovih poteškoća i Vi tome možete pridoneti.

⁵² Za detaljnija obaveštenja o trenutnim poteškoćama evropskih uprava sa učešćem javnosti u kontekstu sprovođenja WFD-a vidi 'Results of a pan-European survey carried out by the WWF European Living Waters Programme'. Ovde je navedena slika napretka u transponiranju i sprovođenju WFD-a u Zemljama članicama i Zemljama kandidatima EU. Može se učitati sa sledeće web stranice: http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/freshwater.cfm

⁵³ Ovu vrstu informacije je teško dobiti, ali pogledajte WWF izveštaj 'Promoting the socio-economic benefits of Natura 2000', koji uključuje nekoliko studija o društveno-ekonomskoj vrednosti zaštićenih područja koja zavise o vodi. Dostupno je na: http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/natura_2000.cfm#pubs

- *Insistirajte na tome da:*
 - *budete u potpunosti uključeni u odabir onoga što vlasti mogu smatrati „visokim“, „dobrim“ ili „umerenim“ statusom vodnih tela dostupnih u PRB-u;*
 - *vaše znanje bude uključeno u analizu pritisaka i uticaja;*
 - *svi horizontalni dokumenti smernice budu ispitani u Vašem PRB-u, posebno oni o „Učešću javnosti“ i „Vlažnim staništima“;*
 - *PRB investira dovoljno ljudskog kapaciteta i finansijskih resursa da bi olakšao vaše učestvovanje;*
 - *dobijajte dovoljno obaveštenja o svim sastancima i dovoljno dokumentacije i vremena za pripremu;*
 - *se promoviše stvarno integrisano/istovremeno ispitivanje, tako da neki delovi zadatka budu ispitivanje u „stvarnom“ životu za obaveze iz Člana 5., a ostali „probno“ ispitivanje drugih aspekata dokumenta smernica za njihovo dalje unapređivanje.*

5. Zaključci

EEB i WWF pozdravljaju predanost Evropske Komisije, Zemalja članica i Norveške za transparentnost i učešće javnosti iskazanu u uvodu Zajedničke strategije sprovođenja Okvirne direktive o vodama (WFD CIS). Naše učešće u WFD CIS postupku bilo je pozitivno i izuzetno informativno i smatrali smo da WFD CIS dokumenti smernice mogu biti delotvorni u pomoći oko ostvarivanja WFD ciljeva. Oni nude zajedničko shvaćanje Direktive kao i opis nekih od „najboljih praksi“ i navode praktične primere kako bi ona mogla biti sprovedena.

Ipak, u nekoliko slučajeva dokumenti smernice odstupaju od „najbolje prakse“ i potencijalno ugrožavaju zahteve WFD-a usled kompromisa koji su napravljeni tokom WFD CIS postupka donošenja odluka zasnovanog na konsenzusu. Ponekad to dovodi do pristupa s najnižim zajedničkim imeniteljem u smislu onoga što bi trebalo, ili ne bi trebalo, uključiti u konačni tekst dotičnog dokumenta smernice – kako je ilustrovano u Poglavlju 3. ovog resursnog dokumenta. EEB i WWF pokušale su da osiguraju da dokumenti smernice budu u skladu s WFD zakonskim ciljevima i zahtevima. Ipak, kao što smo pokazali u ovom resursnom dokumentu, to nije uvek bilo moguće, u principu stoga što nemamo isti politički uticaj kao Zemlje članice. Kao posledica toga, neki od trinaest dokumenata smernica izrađenih do sada, ponekad su naklonjeni interesima pojedinačne Zemlje i pojedinačnih Zemalja članica. To je bio slučaj, na primer s WFD-ovim kvantitativnim zahtevima za upravljanje vodama, u odnosu na irigaciju, hidrocentrale i „samo-usluge“. Pored toga, zabrinuti smo da bi ovi kompromisi mogli politički ograničiti Evropsku Komisiju u sankcionisanju Zemalja članica koje prekrše WFD.

U skladu s tim, od krucijalnog je značaja da ekološke nevladine organizacije i druge interesne grupe kritički upotrebljavaju i pokušaju da unaprede WFD CIS dokumente smernice na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Iz tog razloga EEB i WWF dali su kritičke komentari na svaki od dokumenata smernica u ovom resursnom dokumentu. Naglasili smo gde su Zemlje članice bile suočene s poteškoćama, koje Zemlje članice treba pomnije pratiti i na kojim pitanjima.

Naše poznavanje stavova Zemalja članica tokom izrade WFD CIS smernica trebalo bi da pomogne drugim ekološkim nevladinim organizacijama i interesnim grupama u njihovom radu. Trebalo bi da im pomogne da upotrebljavaju dokumente smernice delotvorno, da daju prioritet svojim strategijama, da procene kako njihove vlasti/vlade deluju u sprovođenju WFD-a i da doprinesu ovom postupku.

Ovaj resursni dokument već je naglasio potrebu da ekološke nevladine organizacije moraju pratiti i izazvati Zemlje članice prilikom njihovog sprovođenja „kontroverznih“ pitanja⁵⁴ u dokumentima smernicama. To je slučaj, na primer, sa kriterijumima za preliminarno određivanje HMWB-a, koje je sada otvoreno za tumačenje Zemalja članica i može potencijalno ugroziti zakonske obaveze WFD-a proširivanjem primene onoga što je već prilično veliki izuzetak od postizanja „dobrog ekološkog statusa“. Ove „kontroverze“ pokazuju gde Zemlje članice mogu imati poteškoća ili gde će možda pokušati da izbegnu WFD obveze. Moraćemo da izazovemo Zemlje članice u ovim slučajevima i možda ćemo morati da ih podsetimo, njih i Evropsku Komisiju, da WFD nije jedina pravna i konačna osnova za proveru učinka.

Zemlje članice moraće na kraju odabrati između „minimalnih zahteva za podnošenje izveštaja“ i „najboljih praksi“ kada sprovedu WFD. Mudrost tog izbora biće označena uspehom ili neuspehom u ostvarenju WFD ciljeva. Napokon, konačni cilj sprovođenja WFD-a je sprečiti pogoršavanje trenutnog stanja od 22. decembra 2000. nadalje, i postizanje „dobrog statusa“ za sve naše vode do 2015. Ne smemo to zaboraviti niti dopustiti da drugi to zaborave!

Zaključno, EEB i WWF smatraju da je WFD CIS dobar i informativni postupak. Po prvi put mišljenja i stavovi interesnih grupa i ekoloških nevladinih organizacija zatraženi su da bi se postigao širi opseg pogleda i ideja oko sprovođenja vodnih zakona EU-e. Naglašavamo da su izrađeni dokumenti smernice do sada značajna pomoć u sprovođenju WFD-a „na terenu“. Uprkos našoj zabrinutosti i nekim negativnim rezultatima, EEB i WWF veruju da bi ekološke nevladine organizacije trebale podržati i upotrebljavati dokumente smernice i nadamo se da će nevladine organizacije biti u mogućnosti da ih maksimalno iskoriste uz upotrebu ovog resursnog dokumenta.

⁵⁴ Nazvani su „Konfliktnim područjima“ u Poglavlju 3. ovog resursnog dokumenta.

EEB i WWF takođe podržavaju nastavak WFD CIS postupka. Posebno bi on trebao da ostvari transparentnost i ambicije u evropskom usklađivanju kvantitativnih granica između „visokog“, „dobrog“ i „umerenog statusa“ i smernicu za razvrstavanje ekološkog statusa. Postoji opasnost da će Zemlje članice upotrebljavati ekonomske kriterijume za postavljanje ovih granica umesto zdravog ekološkog razumevanja WFD normativnih definicija. Pored toga, Zemlje članice spremne su da nastave upotrebu postojećih nacionalnih sistema za procenu kvalitete vode, a ni jedan od njih nije dovoljan da bi zadovoljio WFD-ovu holističku procenu ekološkog statusa. Nove metodologije, koje već stoje na raspolaganju ili se izrađuju, moraju se upotrebljavati da bi se proširio opseg sadašnjih sistema – inače je Direktiva osuđena na propast.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

502.14:502.51(4-672EU)
340.137:349.6(4-672EU)
351.79(4-672EU)

SAVETI i postupci za primenu okvirne
direktive o vodama : resursni dokument za
nevladine organizacije koje se bave životnom
sredinom o smernicama Evropske Unije za
primenu Okvirne direktive o vodama, mart 2004
/ [istraživanje uradila Gillian Marmelstein
... et al.]. - Beograd : Mladi istraživači
Srbije, 2011 (Beograd : Avangarda). - 65 str.
: graf. prikazi, tabele ; 30 cm

Tekstovi na srp. i engl. jeziku. - Tekst
štampan dvostubačno. - Tiraž 500. - Napomene
i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-82085-25-6

1. Мармелштајн, Џилијан [аутор]

а) Воде - Заштита - Земље Европске уније

б) Водно право - Хармонизација - Европска
унија

COBISS.SR-ID 183191308

Za dalje informacije molimo kontaktirati:



Stefan Scheuer
European Environmental Bureau (EEB)

Boulevard de Waterloo 34 | B-1000 Brussels | Belgium

Tel.: +32 2 289 1304

E-mail: stefan.scheuer@eeb.org

Web stranica: www.eeb.org

MEDUNARODNA NEPROFITNA ORGANIZACIJA
ASSOCIATION INTERNATIONALE SANS BUT LUCRATIF



Eva Royo Gelabert
WWF European Policy Office

Ave. de Tervuren 36 , Box 12 | 1040 Brussels | Belgium

Tel.: + 32 2 743 8814

E-mail: ERoyogela@wwfepo.org

Web stranice:

http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/freshwater/index.cfm

http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/policy_and_events/epo/initiatives/freshwater.cfm

Za preuzimanje elektronske verzije prevoda ovog dokumenta vidi:

www.mis.org.rs

www.activity4sustainability.org

www.panda.org/serbia

PROJEKAT
Priprema javnosti u Srbiji za učešće u zaštiti voda



Projekat se realizuje uz podršku Evropske unije
Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji
Projekat „Jačanje dijaloga između organizacija civilnog društva Srbije i EU“
finansira Evropska unija

