

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Lara Vrtovec

Vodna direktiva EU: analiza prvega upravljalnega ciklusa (2000–2015)

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Lara Vrtovec

Mentor: izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič

Vodna direktiva EU: analiza prvega upravljalnega ciklusa (2000–2015)

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

*Iskrena hvala mojim najbližjim za vse spodbudne besede, nasvete, podporo in potrpljenje
tekom študija.*

*Posebna zahvala gre tudi mentorju,izr. prof. dr. Andreju A. Lukšiču za napotke pri pisanju
magistrske naloge in pomoč ob ustvarjanju prvih korakov poklicne poti.*

Vodna direktiva EU: analiza prvega upravljalnega ciklusa (2000– 2015)

Poleg posledic podnebnih sprememb se zaloge pitne vode srečujejo tudi s pritiski hitro rastoče populacije, hitre urbanizacije, revščine, ekosistemsko degradacijo ter biodiverzitetno izgubo. Zagotovitev zadostne količine vode za človeka in naravo ter hkrati nudenje zaščite pred poplavami sta dva najtežja izziva, s katerima se bo morala spopasti sodobna družba. Vodni sistemi in z njimi povezanimi problemi so po naravi zelo kompleksni. Ustrežno upravljanje z vodami, zlasti tam kjer si države delijo isti vodni vir, terja nov več-funkcionalni pristop. Pozivi za globalno reševanje vodnih problemov so tako v 20. stoletju zahtevali oblikovanje novega pristopa k reševanju ekoloških tegob, katere bi sintetizirale tako naravne in družbene, kakor tudi ekonomske in politične domene vodnih omrežij. Integrirani pristop upravljanja z vodami je tako postal poglobitveni proces gospodarjenja z vodami. Vodna direktiva sprejeta leta 2000 s strani Evropske Unije kot odziv na pomisleke o potrebi po bolj integriranemu pristopu k evropski vodni politiki, je oblikovana prav na podlagi smernic omenjenega procesa. Delo podaja razpravo petih pristopov k pomanjkanju vode, kateri so hkrati tudi povod za oblikovanje novih načinov upravljanja. Kritična analiza Vodne direktive nam poda vpogled v implementacijske korake, ki so jih morale države članice izvesti, na težave na katere so pri tem naleteli, na napredek ki so dosegle po prvem petnajstletnem upravljalnem ciklusu ter na priporočila za drugo upravljalno obdobje. Kljub neuspehu držav članic pri doseganju okoljskih ciljev v zastavljenem časovnem okvirju, moramo na Vodno direktivo gledati kot na operativno orodje, ki ima nalogo usmerjanja držav članic pri izboljšanju stanja vseh vodnih teles znotraj Evropske Unije, kakor pa na togi pravni akt.

Ključne besede: Evropska vodna politika, Okvirna vodna direktiva Evropske Unije, gospodarjenje z vodami, Integrirani pristop upravljanja z vodnimi viri, kompleksni vodni problemi.

The EU Water Framework Directive: Analysis of the first management cycle (2000–2015)

Besides climate changes, water supplies are facing pressures from population growth, poverty, rapid urbanization, ecosystem degradation and biodiversity losses. Providing enough clean water for people and nature, and at the same time offering protection against flooding will be the two toughest challenges that society will have to face this century. Water systems and problems related to them are complex by nature. An adequate water management, especially where countries share the same water source, need a new multi-functioning approach. Calls for solving water problems in the 20th Century demanded a formation of a new approach, which could synthesize both natural and social as well as economic and political domains of water networks. Integrated Water Resource Management has thus become the primary process for water management. The Water Framework Directive adopted in 2000 by the European Union in response to concerns about the need for a more integrated approach to European water policy is also designed on the basis of IWRM guidelines. This paper provides a discussion of five approaches to water scarcity, which were also the trigger for the formation of the Water Framework Directive. Critical analysis of the Directive give us an insight in the implementation steps that Member States had to carry out, problems encountered, progress that was reached in the first fifteen years of the management cycle and future recommendations. Despite the failure of Member States to reach environmental goals in the given period, the Water Framework Directive needs to be seen as an operational tool, which has the task of directing the Member States to improve the status of all water bodies thorough the European Union, rather than a rigid legislative act.

Key words: European Water Policy, EU Water Framework Directive, water management, Integrated Water Resource Management, complex water problems.

KAZALO

1	UVOD.....	9
1.1	Opre delitev problema.....	10
1.2	Cilji in namen naloge.....	12
1.3	Raziskovalna vprašanja	13
1.4	Metodološki okvir in struktura naloge	13
2	PET PRISTOPOV K POMANJKANJU VODE.....	16
2.1	Varnostni vidik	16
2.2	Ekonomski vidik	20
2.3	Pravni vidik	23
2.4	Tehnični vidik	27
2.5	Okoljski vidik.....	30
2.6	Povzetek	34
3	KONCEPTUALIZACIJA GOSPODARJENJA IN UPRAVLJANJA Z VODAMI 35	
3.1	Priznavanje kompleksnosti vodnih problemov.....	35
3.2	Vodno omrežje in razumevanje kompleksnosti njenega upravljanja	36
3.2.1	Sinteza naravne, družben in politične domene.....	37
3.2.2	Značilnosti kompleksnega sistema in vodnega omrežja	38
3.2.3	Povzetek	39
3.3	Dobro upravljanje za gospodarjenje z vodami	39
3.4	Vodilne zahteve dobrega upravljanja z vodami	41
3.4.1	Upravljanje z vodami v luči podnebnih sprememb.....	41
3.4.2	Štiri elementi dobrega upravljanja z vodami.....	42
3.4.3	Deset načel dobrega upravljanja z vodami.....	43
3.5	Trije pristopi gospodarjenja z vodami	43
3.5.1	IWRM.....	44
3.5.2	ICM	50

3.5.3	WDF.....	51
3.5.4	Povzetek	53
4	EVROPSKA VODNA POLITIKA.....	54
4.1	Kronološki pregled razvoja vodne politike EU.....	54
4.2	Opredelitev WFD.....	55
4.3	Javnopolitični akterji oblikovanja WFD.....	59
4.4	Pregled implementacijskega poteka Vodne direktive	64
4.4.1	Prvo poročilo: prenos direktive, nova upravna ureditev in okoljska ter ekonomska analiza	66
4.4.2	Drugo poročilo: oblikovanje in implementacija programov spremljanja	70
4.4.3	Tretje poročilo: vzpostavitev PU NUV	71
4.4.4	Četrto poročilo: napredek pri implementaciji PU NUV.....	74
4.5	Kritični vpogled Vodne direktive v prvem upravljalnem ciklusu	77
4.6	Priporočila za drugi upravljalni cikel.....	80
5	SKLEP	82
6	LITERATURA.....	86
	PRILOGA: Okoljski cilji Vodne direktive	92

KAZALO TABEL IN SLIK

Tabela 2.1: Tehnološke alternative za ohranjanje in večanje ponudbe vode	28
Tabela 3.1: Opredelitev konceptov gospodarjenja in upravljanja z vodami	40
Tabela 3.2: Elementi IWRM	47
Tabela 3.3: Glavni elementi WDF-ja in v čem se razlikuje od tradicionalne teorije reševanja konfliktov uporabljene za reševanje vodnih problemov	52
Tabela 4.1: Časovni okvir za implementacijo prvega upravljalnega ciklusa WFD (referenčni datum vsakega leta je 22. december).	58
Slika 3.1: Interakcije med naravno in družbeno domeno znotraj politične domene	37
Slika 3.2: Javnopolitično omrežje izza IWRM	49
Slika 3.3: Povezovalna narava ICM v okviru znanosti, lokalne skupnosti in državnega upravljanja.....	51
Slika 4.1: Časovni okvir in dejavnosti prvega upravljalnega ciklusa Vodne direktive.....	65
Slika 4.2: Indikator uspešnosti DČ pri vzpostavitvi ustrezne upravne ureditve, zahtevano v 3. členu WFD.	68

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

DČ	Države članice
EU	Evropska Unija
GWP	Global Water Partnership
ICM	Integrated Catchment Management (sl. Integrirani pristop upravljanja porečij)
ICWE	International Conference on Water and Environment (sl. Mednarodna konferenca o vodi in okolju)
IWRM	Integrated Water Resource Management (sl. Integrirani pristop upravljanja z vodnimi viri)
NUV	Načrt upravljanja voda
PU NUV	Program ukrepov upravljanja voda
UN	United Nations (sl. Združeni Narodi ali ZN)
UNFCCC	The United Nations Framework Convention on Climate Change (sl. Okvirna konvencija Združenih narodov o podnebnih spremembah)
WDF	The Water Diplomacy Framework (sl. Okvirna vodna diplomacija)
WFD	Water Framework Directive (sl. Vodna direktiva)
WG	Water Governance (sl. Upravljanje z vodami)
WISE	Water Information System for Europe (sl. Evropski informacijski sistem za vode)
WM	Water Management (sl. Gospodarjenje z vodami)

1 UVOD

Od začetnih dni obstoja naše civilizacije, voda predstavlja bistvo življenja. Obravnavamo jo kot primarni vir ter kot poglobitni izziv za človeštvo. Pristopi k obravnavanju tega izziva so bili oblikovani na podlagi dejstva, da za razliko od ostalih virov, alternativnega vira za vodo ne obstaja. Zaradi porasti prebivalstva in družbeno-ekonomskega razvoja se je skupna poraba vode povečala za 35-krat v zadnjih 300 letih in več kot polovica tega porasta se je pripetilo od leta 1950 dalje (Abramovitz v Dolatyar in Gray 2000, 6). V prihodnosti ne gre pričakovati, da bo stopnja rasti vodne porabe upadla, poleg tega bo opaziti še dodatno tretjinsko zmanjšanje globalne razpoložljivosti neoporečne pitne vode (World Bank v Dolatyar in Gray 2000, 6). Razpoložljiva količina pitne vode, pa ni edini zaskrbljujoči vidik, saj je večina svetovnih rek, jezer ter ostalih vodnih virov tarča onesnaževanja in tako dolgoročno gledano ne bodo več varni za človeško uporabo.

Pomembno je omeniti, da razvoj vodnih virov ni samo v domeni inženirjev, saj ta zajema množico kompleksnih menedžerskih pristopov, kateri so posledica interakcije med človeškim vedenjem in samim vodnim ciklom. Človekovo obnašanje v domačem bivalnem okolju, podrobneje v odnosu do razpoložljive vode, v sprejemanju integritete vodnega ciklusa in pravil, ki ta ciklus nadzorujejo, določajo ravnotežje med njeno ponudbo in povpraševanjem (Dolatyar in Gray 2000, 6). V primeru primerne uporabljanja vodnih virov, to predstavlja temelj za gospodarski razvoj, izboljšanje kvalitete življenja ter družbeno-politično stabilnost. Izkušnje iz zadnjih desetletjih pa nam na žalost kažejo drugačno sliko, in sicer sliko slabega upravljanja.

Težko opredelimo točno oceno posledic slabega vodnega upravljanja in posledic podnebnih sprememb nastalih do sedaj, vendar smo lahko prepričani, da se bo vodna poraba v nadaljevanju še naprej povečevala, pri tem pa bo onesnaževanje nadaljevalo pritisk na pitne vodne vire, zato bo voda še naprej predstavljala poglobitni okoljski izziv. Mnoge študije, poročila in ocene nakazujejo na prihod grozeče svetovne vodne krize (Dolatyar in Gray 2000, 6). Znanstveniki opredeljujejo, da se bo kljub trenutni visoki stopnji mednacionalne odvisnosti od pitne vode, ta v prihodnje še povečala. Več kot 240 povodij se deli med dvema ali več državami (Blake in drugi v Dolatyar in Gray 2000, 7), obsegajočih okoli 50 odstotkov zemlje in več kot 40 odstotkov svetovnega prebivalstva (Vlachos in drugi v Dolatyar in Gray 2000, 7). In prav upravljanje tovrstnih skupnih vodnih virov predstavlja poseben izziv, kateri se lahko sprevrže v političnega.

1.1 Opredelitev problema

Manjšanje in slabšanje uporabnih vodnih zalog, vse več poplav in suš ter višanje že tako težko dosegljivih vodnih proračunov – vse to so jasni znaki vodne krize različnih delov sveta, katera je in bo tudi nadaljnjo škodovala že razvitim in še razvijajočim se državam (Dolatyar in Gray 2000, 15).

Več kot štiri dekade so že minile od prve mednarodne Konference o človekovem okolju v Stockholm leta 1972 (Thomas 1992, 21). Od tedaj, se je usoda okoljskih vprašanj premaknila na dnevne rede vseh vladnih in nevladnih akterjev ter hkrati ohranja glavno vlogo pri političnih diskurzih vsega sveta. Pričajoče magistrsko delo temelji na kritičnemu vpogledu ene izmed mnogih usklajenih ukrepov vladnih akterjev v prid ideji integriranega trajnostnega razvoja okolja (t.j. vodna direktiva EU). Vodo, moramo razumeti kot povezovalni člen med trenutnimi podnebnimi spremembami ter spremembami v družbeni in ekonomski sferi saj le, če jo vidimo v takšni luči, lahko razumemo kakšen vpliv ima načina njenega upravljanja na vse druge sfere življenjskega ciklusa.

Voda je primarni medij, preko katerega podnebne spremembe vplivajo na zemeljski ekosistem ter posledično na preživetje ter dobrobit njenih prebivalcev. Višje temperature in vremenski ekstremi vplivajo na razpoložljivost in distribucijo deževja, snega, toka rek in podtalnic ter s tem posledično zmanjšujejo kvaliteto vode. Obremenjenost voda (z vidika njene kvalitete in kvantitete), je dosegla svojo najvišjo možno točko (UN Water 2010, 1). Trenutni pristop upravljanja z vodami na strani ponudbe, kateri temelji na analizah stroškov-koristi in pri tem zanemari vse ostale nefinančne vidike je dosegel svoj limit. Poleg omenjenih podnebnih sprememb se voda srečuje še s pritiskom hitro rastoče populacije, hitre urbanizacije, revščino, ekosistemsko degradacijo in biodiverzitetno izgubo (Islam in Susskind 2013, 5). Zagotovitev zadostne količine čiste vode za človeka in naravo ter hkrati nudenje zaščite pred poplavami sta dva najtežja izziva, s katerima se bo morala družba v tem stoletju spopasti. Zaradi podnebnih sprememb, je to še toliko bolj nujno. Zagotavljanje človeškega dostojanstva in enakosti ter zaščito ekosistemov in naravnih virov, je močno odvisno od ustreznega upravljanja prav s slednjimi (Van Rijswick in Tappeiner 2014, 274).

Prilagajanje podnebnim spremembam je kompleksen proces, ki je s strani političnih odločevalcev včasih zanemaren, a hkrati zelo nujen. Vedno več držav se sooča s spremenljivostjo razpoložljivosti vodnih virov, vključno z višjimi frekvencami padavin ter hitro izmenjavo med poplavnimi in sušnimi obdobji. Družba potrebuje nove načine, s katerimi

se bo prilagodila in spopadla s predvidenimi spremembami. Potreben je integriran, multisektorski pristop in multidisciplinarni odziv. Poleg normalne vodne domene, odločevalci v ostalih sektorjih (gospodarstvo, finančni sektor, energetske sektor, agrikulturni sektor in gospodinjstva) morajo začeti uporabljati vodo na bolj učinkovit način (UN Water 2010, 2). Trajnostno upravljanje vodnih virov, bo odigralo ključno vlogo pri procesu družbene prilagoditve podnebnim spremembam, katere namen je povečanje njene odpornost ter doseg zastavljenih trajnostno razvojnih ciljev. Za doseg slednjih pa so potrebne javnopolitične spremembe v odnosu do strategij reševanja vodnih izzivov. Uspešnost prav teh prilagoditvenih strategij pa je odvisna od sodelovanja lokalnih, regionalni, nacionalni in globalnih akterjev, medsektorskega sodelovanja, kooperacije multidisciplinarnih institucij, nenazadnje pa tudi od naklonjenosti, volje in pritisku širše javnosti do uresničitve zastavljenih strategij.

Ko govorimo o vodah je pomembno izpostaviti še izhodiščno predpostavko o njeni neomejitveni naravi. Voda v obliki rek in jezer se velikokrat ponuja kot državna meja, včasih pa jo le prečka. S tem države postanejo eno, zlasti ko je potrebno zagotoviti določena popravila na zgornjem ali spodnjem toku reke. Tako, si vpletene države lahko delijo pogoje skladiščenja prekomerne vode ali njenega pomanjkanja, poplavljanja ter onesnaževanja (Carroll 1986, 207). Doseganje čezmejnega sodelovanja kadar govorimo o okoljskih vprašanjih je vedno dolga in zapletena pot, kjer ne obstaja le ena pot in na kateri lahko naletimo na nekaj bližnjic. Naletimo lahko celo na paradoks mednarodno okoljskega sodelovanja, kjer nacionalne vlade nimajo želje sprožiti predloga mednarodnega sodelovanja brez, da bi imele pri tem izpolnjene nekatere interese in, hkrati mednarodno sodelovanje ne more biti uspešno izpeljano, če te države niso povsem vpletene v omenjeni proces (Caldwell v Carroll 1988, 14). Politična volja in zavezanost vseh vlad, na vseh ravneh, sta predpogoj za uspešno čezmejno upravljanje z vodami (v nadaljevanju WG).

Skratka, vodni sistemi zajemajo veliko medsebojno povezano omrežje, katero operira z različnimi domenami (naravna, družbena in politična) hkrati. Operira pa tudi na različnih ravneh (prostorska, časovna in institucionalna) in ravneh (lokalna, regionalna, nacionalna in globalna) (Islam in Susskind 2013, 42). Sama uspešnost upravljanja s temi zapletenimi vodnimi sistemi pa je odvisna od primerno zastavljenega ter izpeljanega načrta, kateri se ne omejuje na eno domeno, raven ali ravnino. Evropska Unija kot ozemlje, kjer v povprečju 60% porečij prečka državne meje (European Commission – DG Environment 2008a, 1) predstavlja s sprejetjem Vodne direktive – Direktive Evropskega parlamenta in Sveta

2000/60/ES (WFD) leta 2000, dober primer mednarodnega okoljskega sodelovanja na področju upravljanja z vodami. Njena načela pa naj bi temeljila na integriranemu pristopu upravljanja z vodami (IWRM). Slednji naj bi uspel sintetizirati vse domene vodnega sistema hkrati in tako omogočil doseg zastavljenih okoljskih trajnostnih ciljev in nemotenega družbenega razvoja. »Novost vodne direktive je tako v načinu opredeljevanja ciljev, kot tudi v načinih ali mehanizmih za doseganje teh ciljev. Novi pristopi pa se ne pojavljajo le pri administrativnem vidiku upravljanja voda, pač pa se novosti izkazujejo tudi na povsem strokovnem področju« (Vodopivec 2005, 124). Pravni akt EU tako poudarja uvedbo ekologije kot glavnega pokazatelja stanja voda, »hkrati pa se celovitost pristopov ali meril izkazuje tudi v zahtevah po združevanju različnih pristopov k varovanju voda ter v zahtevah po celovitem načrtovanju ukrepov glede na različne vidike in različna merila« (Vodopivec 2005, 125).

1.2 Cilji in namen naloge

Pozivi za globalno upravljanje vodnih vprašanj, kot poglobitveni del okoljske problematike, so tako v 20. stoletju zahtevali oblikovanje novega pristopa k reševanju ekoloških tegob, kateri bi sintetiziral tako naravne in družbene, kakor tudi ekonomske in politične domene. Integrirani pristop upravljanja z vodami (IWRM), je tako postal poglobitveni način spopadanja z vodnimi vprašanji. Vodna direktiva – Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES (WFD), sprejeta leta 2000 s strani Evropske Unije kot odziv na pomisleke o potrebi do bolj globalnega pristopa k vodni politiki, pa naj bi bila oblikovana prav na podlagi smernic integriranega pristopa upravljanja z vodami. Namen magistrskega dela bo tako dokazati ali prvotno zastavljene smernice Vodne direktive sovpadajo z načeli IWRM, pojasniti implementacijski potek direktive ter prikazati rezultate novega načina upravljanja z vodami po prvem petnajstletnem obdobju izvajanja direktive. Pri tem pa naj še opozorim, da s to analizo želim prikazati celoviti raziskovalni načrt in ključne koncepte Vodne direktive. Namen predstavljenega dela ni poskus razlage vsakega člena posebej, s poglobljanjem v pravne globine same direktive.

Cilji naloge so sledeči:

- raziskati in kritično ovrednotiti EU vodno direktivo ter predstaviti teoretične paradigme, na katerih temelji tudi sam povod za oblikovanje direktive (tj. pet pristopov obravnavanja vodnih izzivov: okoljski, varnostni, ekonomski, tehnični in institucionalni pristop),

- poskrbeti za razpravo v zvezi s povezavami in interakcijami med pristopi k reševanju vodnih vprašanj in menedžerskimi tehnikami za gospodarjenje in upravljanje z vodnimi viri,
- predstaviti kompleksnost vodnih sistemov,
- raziskati resničnost in povezavo med najbolj odmevno kritiko Vodne direktive (tj. prekomerna negotovost in neopredeljenost pri nagovarjanju pristojnih organov glede njenega izvajanja) ter praksami držav članic pri izvajanju le-te,
- raziskati na katere elemente se mora WFD v drugem upravljalnem ciklusu usmeriti, če želi uresničiti svoj prvotni namen.

1.3 Raziskovalna vprašanja

Z namenom, da lahko smiselno sintetiziram cilje magistrskega dela sem si, na podlagi procesa oblikovanja, izvajanja in vrednotenja javne politike zastavila naslednja raziskovalna vprašanja:

1. *Ali vodna direktiva v svojem namenu sovпада s smernicami integriranega pristopa upravljanja z vodami?*
2. *Ali bi prekomerno negotovost in neopredeljenost pri nagovarjanju pristojnih organov glede samega izvajanja vodne direktive lahko opredelili kot pomanjkljivost le-te?*
3. *Ali so države članice EU v prvem upravljalnem ciklusu (v obdobju od 23. oktobra 2000 do 22. decembra 2015) dosegle prvotno zastavljene okoljske cilje, ki so bili navedeni v prvem odstavku 4. člena Vodne direktive ¹?*
4. *Katera priporočila bi lahko bila deležna Vodna direktiva v njenem drugem upravljalnem ciklusu?*

1.4 Metodološki okvir in struktura naloge

Glede na multiteoretično in multidisciplinarno naravo kompleksnih sistemov upravljanja z vodami, magistrsko delo izvira iz teoretičnega in multimetodološkega pristopa. Sama magistrska naloga temelji na mešanici formalnega in teoretskega pristopa vrednotenja javne politike. Pri tem sem na podlagi deskriptivnih metod poskušala podati zanesljive in veljavne podatke o posledicah izvajanja javne politike, v mojem primeru Vodne direktive EU.

¹ Prvi odstavek 4. člena Vodne direktive – Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES, podrobneje naveden v sedmem poglavju magistrskega dela, pod Priloge.

Vendar, da lahko to naredim, moram najprej opredeliti zakaj je do njenega sprejema sploh prišlo. Celotna struktura magistrskega dela je zato osnovana na deduktivnem razmišljanju. Pri tem bom najprej opredelila poglobitve vrste vzrokov, ki so pripeljali do upoštevanja novega načina upravljanja voda ter nato njenega formalnega oblikovanja, implementiranja in nenazadnje kritičnega ovrednotenja.

Magistrsko delo je strukturirano na naslednji način:

Prvo poglavje predstavlja in opredeljuje problem, raziskovalni načrt ter uporabljeno metodologijo.

Drugo poglavje je namenjeno pojasnjevanju poglobitvenih teoretičnih pristopov, ki se pojavijo ko govorimo o vodnem upravljanju. Pri tem obstaja pet pristopov obravnavanja vodnih vprašanj: okoljski, varnostni, ekonomski, tehnični in institucionalni pristop (Dolatyar in Gray 2000, 15). Omenjeno poglavje je namenjeno tem pristopom, ki jih hkrati lahko vidimo kot elemente za povod pri oblikovanju WFD. V poglavju je podrobneje predstavljeni, kaj mora dobra javna politika vsebovati ter na kaj se ne sme omejevat. V prvi fazi sem najprej pojasnila vidik vode kot strateški problem, kateri vpliva na politično moč posameznih držav. Drugi, ekonomski vidik sem pojasnila s predstavitvijo argumentov zagovornikov vode kot ekonomske dobrine, ta ne verjame v njen strateški pomen in edinstveno naravo, zato spodbujajo njeno upravljanje na podlagi tržnih mehanizmov. Sledi pravni vidik, kateri izpostavlja pomembnost oblikovanja pravno-formalnega okvirja za ureditev morebitnih mednarodnih sporov. Četrta, tehnološki vidik pojasnjuje argumente njegovih zagovornikov, kateri verjamejo, da je pomanjkanje vode iluzija, saj s pomočjo tehnologije lahko zadovoljijo vsem potrebam po njej. Zadnji, okoljski vidik pa obsega dve smeri argumentov zelenih mislecev, varstvo narave in ekologijo. Poglavje sem zaključila z razmerjem trajnostnega razvoja, omejeno rastjo in okoljsko varnostjo.

Tretje poglavje ima povezovalno vlogo med teoretičnim in analitičnim delom magistrskega dela. S podrobno opredelitvijo značilnosti kompleksnih vodnih problemov in menedžerskih pristopov gospodarjenja z vodami, sem želela pojasniti zakaj potrebujemo multi-funkcionalni pristop za reševanje vodne krize, zakaj je vsak vodni sistem edinstven v svoji izvedbi, na kaj morajo biti pozorni vsi vpleteni akterji, katera analitična sredstva mora menedžment uporabiti ter katere elemente vsebuje učinkovit sistem upravljanja.

Četrto poglavje magistrskega dela predstavlja njegov analitični del. Evropsko vodno politiko sem pojasnjevala na primeru WFD, vendar da sem lahko prišla do izbrane direktive sem

najprej na kratko predstavila zgodovinski razvoj evropske politike na izbranem področju. Sledi podrobna opredelitev Vodne direktive, predstavitev javnopolitičnih akterjev izza procesa oblikovanja direktive, časovni okvir implementiranja ter predstavitev dejavnosti držav članic v štirih obdobjih implementiranja WFD. Pri navajanju podatkov iz poročil sem poskušala na kritičen način pojasniti zastavljene cilje v izbranem obdobju, potek izvajanja ter dosežke držav članic. V tretjem delu četrtega poglavja nastopa sinteza vseh štirih poročil. Slednje mi je bilo v pomoč pri končni evalvacijski oceni, katero sem opredelila v zadnjem, *Petem poglavju* magistrskega dela. Ostane mi še četrti del četrtega poglavja. Ta del je namenjen morebitnim naukom, do katerih sem prišla z analizo tako teoretičnega dela naloge kakor tudi primerjave implementacijskih poročil WFD. S tem delom sem želela navesti morebitna priporočila, katera bo moral drugi upravljalni cikel upoštevati pri nagovarjanju držav članic.

Pri dosegu zgoraj opredeljenih ciljev sem uporabila naslednje kvalitativne in kvantitativne metodološke pristope: drugo, tretje in četrto poglavje temelji predvsem na uporabi deskriptivnih metod pregleda, primerjave in analize primarnih in sekundarnih virov ter že izvedenih ekspertiz. Analitični del pa prav tako zajemal analizo primarnih in sekundarnih virov, vendar s primerjalno raziskovalnim pristopom.

2 PET PRISTOPOV K POMANJKANJU VODE

Sledeče poglavje je namenjeno predstavitvi petih glavnih vodnih vidikov, katere srečamo v literaturi, na temo vodne krize. Kljub temu, da obstaja vrsto razlogov za pomanjkanje vode je vse te razloge mogoče razumeti v luči štirih osnovnih vzrokov: podnebni dejavniki, človekova dejavnost, ki povzroča onesnaževanje voda hitreje, kakor se ta lahko opomore, prekomerna poraba, ki izčrpa vire s hitrejšim tempom, od zmožnosti vodotoka, da se ponovno napolni ter prerazporeditev voda za druge namene ali na druga mesta – izven območja vodotoka ali tudi hidromorfološke spremembe (Dolatyar in Gray 2000, 62). Ne glede na vzrok, pomanjkanje vode povzroča zapleteno verižno reakcijo, katera ima lahko ogromne posledice za Zemljo in človeka.

Predej preidem na podrobnejšo razlago vidikov naj še pojasnim zakaj so slednji pomembni za kasnejšo obravnavo WFD. Podrobna razlaga petih vodnih aspektov vodi do zaključka, da zaradi njene multi-funkcionalne vloge pri oblikovanju kultur, religij, gospodarstva, živil, zdravja in ostalih vidikov človeškega obstoja, moramo na vodo gledati v kontekstu širšega odnosa človekovega vsakdana do nje in ne le na njene izolirane aspekte. Skratka, pomanjkljivost vode kot okoljski problem moramo gledati v luči *okoljskih politik* in ne v luči tradicionalnih t. i. *politik moči*. Okoljske politike se zavezujejo k okoljski varnosti kot alternativa nacionalne varnosti. Na tak način, pa izključujejo nacionalno usmerjeni pogled reševanja vodnih izzivov, saj ta v večini primerov temelji zgolj na egoističnih državnih interesih ter izbranih globalno multi-sektorskih pristopih (Dolatyar in Gray 2000, 17). In prav to je tudi povod za oblikovanje okoljskih politik kot je WFD. S pojasnitvijo petih vodnih vidikov bom najprej izpostavila ključne dejavnike, na katere mora biti WM pozoren, če želi biti uspešen, nato bom osvetlila dejstva, zakaj ne moremo vodni ciklus obravnavati omejitveno znotraj le enega vidika.

2.1 Varnostni vidik

Že od leta 1990, ko so se poglavitni politični odločevalci začeli zavedati o resnosti globalnih vodnih zalog je morebiten pojav t. i. »vodnih vojn« postal realna skrb. Četudi ne moremo napovedati prihodnosti, nas nastajajoči hidrološki trendi opozarjajo, da bo voda odigrala vlogo le enega izmed mnogih podnebnih trendov, kateri bo bodisi združil ali razdvojil države sveta (v Bigas in drugi 2012, 11).

Po mnenju Dolatyar in Gray (2000, 18) nam realistični pogled na svetovno politiko ponuja vez med redkimi viri in konfliktom. Vendar vodo ne smemo videti le v vlogi redkega vira. Kakor Boege (v Bigas in drugi 2012, 38) navaja, voda ni zgolj izredno redek vir, ampak je tudi ekstremno neenakomerno razporejen med regijami in državami. Skozi zgodovino nam empirični dokazi nakazujejo, da so bili redki in neenakomerno razporejeni viri pogosto vzrok sporov. Konflikti v povezavi z vodnimi viri, se lahko zlahka pojavijo, ko določeni subjekti zaznavajo prekomerno porabo vode s strani enih in/ali degradirano uporabo s strani drugih subjektov, tudi na račun prvih. Možnost pojava konfliktov na mednarodni, regionalni ter lokalni ravni v relaciji z dostopom in uporabo sveže vode ustvarja resno grožnjo tako na področju varnosti ljudi in držav kot na področju same družbene stabilnosti.

Veliko je seveda odvisno od tega kako razumemo pojem »vodnih vojn«. Klasična opredelitev slednjih, zlasti med javno imaginacijo, je opredeljena kot razpne bitke za omejene površinske vodne zaloge. Vendar je to le ena, zelo poenostavljena razlaga o oblikah pojava tovrstnega konflikta. Pacifiski Institut Peter Gleick (v Bigas in drugi 2012, 11), kateri se že vrsto let ukvarja z vodo kot klimatskim problemom, je identificiral širok spekter kategorij konflikta:

- nadzor nad vodnimi viri,
- preprečevanje ali zagotavljanje enakopravnega dostopa do vode,
- ciljanje na vodne sisteme in vire kot tarča med vojaško akcijo,
- manipuliranje sistema dodeljevanja vode iz političnih razlogov,
- teroristični napad na vodne vire,
- razvoj sporov, v katerih so vodni sistemi vir nesoglasij v kontekstu gospodarskega in družbenega razvoja.

Kasnejša podrobna analiza zgodovine konfliktov je pokazala, da četudi so bili vodni sistemi med vojno velikokrat uporabljeni kot tarča ali orožje, pa sami po sebi nikoli niso predstavljali pglavitnega vira nasilnega konflikta ali vojne. Iz tega vodni strokovnjaki sklepajo da od leta 1940 vsaj, vodo lahko vidimo kot vir mednarodne kooperacije in ne kot sredstvo konflikta (Bigas in drugi 2012, 11–12). Kljub temu pa tudi ta vidik ne smemo preveč podcenjevati. Med letoma 3000 pr. n. št. in 2007 se je zgodilo okrog 181 konfliktov, katerih je bila povod voda. Od tega, se je 146 konfliktov zgodilo v 5.000 letih med letoma 3000 pr. n. št. in 2000. Ostalih 59 pa se je pripetilo v tem stoletju. V sedanjem času so prišle na dan nove oblike realnih in potencialnih konfliktov. Med te vključujemo teroristične grožnje na vodno infrastrukturo v Afganistanu in Iraku leta 2003 ter teroristična grožnja Al-Qaeda zoper vodnemu sistemu Združenim državam Amerike (Gleck v Bigas in drugi 2012, 12). Med ostale

bolj znane grožnje se vključujejo tudi poskusi privatizacije vodnih virov v Latinski Ameriki, nerešeni spori glede vodnih pravic avtohtonih prebivalcev ter nekonvencionalne naftne in plinske dejavnosti v relaciji voda-energija v Kanadi (Gosselin in drugi v Bigas in drugi 2012, 12).

Vzroki pojava konflikta za vodo

Vzroki za pojav konfliktov tvorijo kompleksen splet dejavnikov, katere bom v nadaljevanju poskušala pojasniti. Kljub resnosti stanja trenutnih vodnih sistemov črpanja in dodeljevanja vode po svetu, velja pomanjkanje vode izključno kot glavni dejavnik za pojav konfliktov. Pred vodo pa tu nastopi naraščanje števila prebivalstva. Kljub temu, da lahko le težka predvidimo točno število svetovnega prebivalstva za prihodnost, so študije pokazale da se bo skupno število ljudi med letoma 2000 in 2025 povečalo za 30%, med letoma 2000 in 2050 pa za 50%. Do leta 2050 je predvideno da bo na svetu živel okrog 9,5 bilijonov ljudi (United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability v Bigas in drugi 2012, 12). Ob predpostavki gospodarskega razvoja, ki bi utegnil se izoblikovati, se pojavljajo povečani pritiski povpraševanje po vodi, tako v posredni kot v neposredni obliki. Posredno v obliki večje porabe vode za kmetijske in industrijske namene ter neposredno v obliki vsakdanjih življenjskih navad prebivalstva. Vaux (v Bigas in drugi 2012, 13) s svojo študijo, v katero je bilo vključenih 92 držav v razvoju dokazuje, da gospodinjstva z višjimi dohodki zaužijejo bolj kvalitetno prehrano. Za proizvodnjo katere pa se predpostavlja da bo kmetijstvo do leta 2050 potrebovalo dodatnih 5.200 m³ zemljišča letno. Rast povpraševanja po vodi za kmetijske namene v tem obsegu pomeni velik pritisk na obstoječe vodne zaloge v mnogih delih sveta.

Poleg hrane, ki jo potrebujemo za preživetje, sta tu še energija, ki jo moramo proizvesti ter, narava iz katere črpamo vire za preživetje. Količina vode, katera bo na razpolago izbrani državi, bo posledično določala njeno industrijsko zmogljivost ter kvaliteto življenja prebivalstva. V prihodnosti, bodo bogatejše države le tiste, katere bodo lahko zagotovile svojim državljanov zadostno količino vode za obdelavo hrane, ohranitev mest, industrije in narave. Dodeljevanje vode naravi oziroma zagotavljanje njenih zadostnih količin, je izrednega pomena za ohranitev ter razvoj ekosistemov in biodiverzitete. Zmanjšanje slednje bi pomenil propad zagotavljanja hrane in podpore modernim kmetijskim praksam. Nadaljnja prerazporeditev vode, oddaljeno od okoljske podpore do kmetijstva in drugih potrošniško

usmerjenih praks uporabe, lahko poveča obremenjenost zemlje do nevzdržne meje in posledično povzroči njen propad (Bigas in drugi 2012, 13).

Predstavljen verzijski reakcija bo bila tista sila, ki bo v 21. stoletju dokončno izoblikovala politično, družbeno in gospodarsko pokrajino naših življenj. Napetosti med imetniki in ne-imetniki vode za pridelavo hrane, bodo določili upravitelji zgornjih in spodnjih tokov rek. Z večanjem omenjenih razlik lahko pričakujemo, da bo v prihodnosti prišlo do povečevanja napetosti med temi deli sveta.

Poleg naštetih izzivov so tukaj še podnebne spremembe. Kot primer, Cullen (v Bigas in drugi 2012, 14) navaja, da so višje temperature že povzročile zmanjšanje količine padavin v Severni Afriki, kar je še dodatno vplivalo na zmanjšanje količine kmetijskih pridelkov, večjo brezposelnost ter večanjem števila nemirov, zlasti med mladimi moškimi. Dokazana je bila povezava med višjimi temperaturami in večanjem števila konfliktov. Predpostavljajo, da se bo v Afriki do leta 2030, dvignilo število oboroženih spopadov za 50 %.

Kljub vsem zgoraj opredeljenim dejavnikom, pa predstavlja najbolj zaskrbljujoče dejstvo višina investicij v vodno infrastrukturo, katera bi utegnila zmanjšati vodno krizo. Svetovna Banka (v Bigas in drugi 2012, 4) opredeljuje, da so investicije v WM od leta 1990 upadle za 25%. Vendar investicije niso edini način reševanja problemov. V mnogih državah javnim institucijam, kljub zadostni količini kapitala, primanjkuje znanja povezanega z reševanjem predstavljene problematike, zato bo potrebno razviti ali okrepiti mreže kooperacij, z namenom izmenjave znanj med državami.

Skratka, naj zaključim s štirimi ugotovitvami, do katerih so prišli Wolf in drugi (v Bigas in drugi 2012, 38) v svoji zgodovinski študiji o korelaciji med vodo in konfliktom:

- verjetnost pojava resnih sporov, zaradi mednarodnih vodnih virov je majhna, glede na obseg primerov kooperacije med državami,
- kljub ognjeni retoriki politikov, je večina dejanj v prid vodi zgolj v blagi obliki,
- poznanih je več primerov meddržavne kooperacije kot sporov,
- voda velikokrat deluje manj kot sredstvo spora in več kot sredstvo združitve.

Avtorji zaključujejo z ugotovitvijo, da v kolikor želimo premagati obstoječo vodno krizo, moramo vlagati v institucionalno zmogljivost. V situacijah, ko pride do pomanjkanja sta bistvenega pomena sodelovanje ter vloga institucij, ki morajo delovati kot povezovalci med

vladnimi in nevladnimi akterji, stroko in splošno javnostjo. Take institucije so tisto, kar potrebujemo, če želimo premakniti sodelovanje na višji nivo in s tem rešiti vodno krizo.

2.2 Ekonomski vidik

Ekonomski vidik postavlja vodo v kategorijo blaga, enako kot vse ostale dobrine, ki jih potrebujemo za zadovoljitev naših potreb. Ekonomisti so mnenja, da je problem pomanjkanja vode možno rešiti, saj ta predstavlja obnovljiv vir, katerega lahko ponovno uporabimo. Dokler so na razpolago zadostne količine vode, obstajajo tudi ljudje ki so pripravljeni plačati stroške za njeno dobavo. Iz tega zornega kota pomeni sprememba vode v blago, zvišanje njene cene, zmanjšanje njene porabe ter s tem zmanjšanje vodnega stresa in posledično zmanjšanje tveganja za nastanek konfliktov na lokalni, nacionalni in globalni ravni. Vendar pa pri zagovarjanju tega stališča, ekonomisti zanemarjajo edinstvenost vode kot take. Zanje, četudi ljudje ne morejo preživeti brez, to še ni dokaz o njeni edinstvenosti. Obstaja namreč tudi drugo blago, kot je na primer zrak, brez katerega ljudje prav tako ne morejo preživeti (Dolatyar in Gray 2000, 23).

Winpenny (1994) v svoji študiji o upravljanju vode kot ekonomski dobrini ugotavlja, da je problem pomanjkanja vode kot blaga in s tem njeno ekonomsko vrednost mogoče najti v srcu samega problema. Vodo smo namreč vedno obravnavali kot nizkocenovno dobrino, katero imamo v izobilju. Njegova študija poudarja pomen upravljanja vode z vidika povpraševanja in ne iz vidika ponudbe. Po njegovem mnenju je potreben dvig cene ter vnos tržnih spodbud, da bodo ljudje začeli gledati nanjo in na njeno uporabo v drugače. Avtor hkrati opozarja na neuspeh pri priznavanju vezi med ekonomsko vrednostjo vode ter njeni potratni in okolju škodljivi uporabi. Vodne institucije so tiste, ki morajo izpolnjevati potrebe po vodi vendar, ko vodo razumemo kot javno dobro je slednje težko nuditi vsem na visoko kvalitetni ravni ter po nizki ceni. To pa sproži vrsto negativnih posledic (tudi na okolje), ki sčasoma privedejo do pomanjkanja, kakršno poznamo sedaj.

Vzroki pomanjkanja vode po ekonomskem vidiku

Obstajajo trije vzroki pomanjkanja vode:

1. Voda je podcenjena, v primerjavi z njenimi realnimi stroški zagotavljanja.
2. Voda je podcenjena, v primerjavi z njenimi okoljskimi stroški.
3. Vodo razumemo kot javno dobrino, zato s težavo določimo tržno ceno za njeno uporabo (Winpenny 1994, 9; Dolatyar in Gray 2000, 25–26).

Podcenjenost vode kot dobrine je za ekonomiste eden izmed najosnovnejših vzrokov za njeno pomanjkanje. Winpenny (1994, 1. poglavje) pojasnjuje, da je osnovna ekonomija tista ki nas uči, da v primeru, ko začne določena dobrina, ki je ponujena po izredno nizki ceni, primanjkovati, takrat je potrebno zagotoviti njen obstoj z racionalnimi sredstvi (npr. višanjem cene). To velja tudi za primer vode. Optimizacija uporabe vode bo bila možna samo takrat, ko bodo njeni obdelovalni mejni stroški enaki njeni prodajni ceni. Kljub tem dejstvom pa avtor priznava, da ji le težka določimo standardno formulo za izračun cene, saj se njena poraba razlikuje v času in namenu njene porabe ter vrsti uporabnika. Nenazadnje pa avtor izpostavlja tudi okoljske stroške, saj zanemarjanje slednjih v vsakem sektorju uporabe vode povzroča neizogibne negativne posledice na okolje. V tem primeru se lahko srečamo s protislovjem vode kot javne dobrine. Smiselno bi bilo sankcionirati onesnaževalce vode z višanjem njene cene, vendar se ob tem postavlja vprašanje ali bi se na tak način tudi njena dostopnost zmanjšala in posledično tudi njen prvotni namen kot dobrine javnega dobrega.

Nadaljnjo Winpenny (1994, 9) v svoji študiji posveča pozornost dvema tipoma upravljanja vode. Prvi, ponudbeno usmerjeni velja za tradicionalnega, drugi, usmerjen na povpraševanje pa velja za inovativnega, kateri naj bi utegnili rešiti trenutno vodno krizo. V nadaljevanju bom oba pristopa tudi podrobneje pojasnila.

Neprimernost ponudbeno usmerjenega modela upravljanja z vodami

Ponudbeno usmerjeni model upravljanja z vodami je neprimeren v mnogih državah zaradi treh omejitev, te so lahko hidrološke, okoljske in finančne. Pod hidrološke omejitve razumemo vse težjo fizično dostopnost vodnih virov in skladno s tem višanje cene vode. Pod okoljske omejitve, glede na ekonomsko perspektivo, razumemo nespremenljive okoljske stroške uporabe vode. Slednji nastajajo bodisi na strani črpanja vode (škodovanje vodonosnikov, zajezitev rek, uničevanje močvirij), kakor na strani upravljanja z odpadnimi vodami (nadzor odplak, filtriranje odpadnih voda, ipd.). Tretja, finančna omejitev, pa se nanaša na finančne pritiske institucij k vzdrževanju operativnega vodnega omrežja. Podcenjenost vode povzroča, da institucije ne morejo več finančno obvladovati pritiska vedno večjih industrializiranih mest k zagotavljanju večjih količin vode ob enakem ali manjšem obsegu investicij v omrežje. Skratka, podcenjenost voda povzroča institucije, da izberejo drugačne načine dodeljevanja vode, kar pa privede do sprememb v hidrološki strukturi vodnih virov. Institucije so zaradi iskanja investicij podvržene tudi večji politizaciji, poleg tega so s

tem prisiljene javna investicijska sredstva vložiti drugam, in ne tam kamor je to nujno potrebno (Winpenny 1994, 2. poglavje; Dolatyar in Gray 2000, 28–30).

Menedžment povpraševanja po vodi

Upravljanje glede na povpraševanje je definirano kot razvoj in izvajanje strategij, katerih namen je vplivati na povpraševanje, da bi dosegli učinkovito in trajnostno uporabo redkega vira. Poleg učinkovitosti, ta pristop spodbuja še enakost in okoljsko integriteto. Cilj pristopa ni zmanjšanje potreb po vodi temveč, doseganje večje učinkovitosti rabe vode. Za razliko od tradicionalnega upravljanja na strani ponudbe je ta usmerjen v bolj zaželen način dodeljevanja vode in trajnostno rabo le-te. Poleg strukturnih ukrepov (kot so nizki sistemi odplakovanja za straniščne školjke, odkrivanje uhajanj in redne kontrole sistemov v omrežju ter kapljično namakanje v kmetijstvu) so strategije upravljanja v glavnem sestavljene iz ekonomskih in pravnih spodbud, za spremembo vedenja uporabnikov in ustvarjanja institucionalnega ter političnega okolja, ki omogočata implementacijo tega sistema. Skratka, cilj tega pristopa je doseg zaželenega povpraševanja uporabnikov. Načeloma, to vključuje tudi vnašanje spodbud k uporabi vode v tistih sektorjih, kjer je njena poraba izredno nizka (Savanije in Van der Zaag 2002, 99–100).

Opisani pristop uporablja mnogo instrumentov, med katere sodijo:

- *Vodne kvote*: določitev največje količine vode, ki se lahko uporabljajo za določen namen.
- *Dovoljenja za uporabo vode*: izdajanje dovoljenj za črpanje in odvajanje, nadzorovana in časovno omejena.
- *Trgovanje z vodno pravico*: vzpostavitev trga z vodo, kjer se kupujejo in prodajajo vodne pravice, vendar v dobro opredeljenem pravnem okviru.
- *Stroški za uporabnike*: določanje cen storitev za rabo vode glede na vrsto storitve in vrsto rabe. Ti stroški lahko vključujejo stroške upravljanja ali subvencije za spodbujanje določenega vedenja.
- *Subvencije, dotacije, ugodna posojila, davčne diferenciacije, davčne olajšave in druge gospodarske spodbude* za spodbujanje uporabe vode določenih uporabnikov ali kot preprečevanje nezaželenega obnašanja.
- *Kazni* (Savanije in Van der Zaag 2002, 100).

Savanije in Van der Zaag (2002, 103) pojasnjujeta, da sta voda kot ekonomska dobrina ter njeno upravljanje na strani povpraševanja v luči IWRM kompatibilna koncepta. Obema, je skupen doseg integriranih ciljev z namenom bolj uravnoveženega dodeljevanja vode, od katerega bo lahko koristila celotna družba. Ekonomika vode pomeni sprejeti pravilne odločitve o razvoju, ohranjanju in dodelovanju vodnih virov. Finančni vidik (oziroma njena cena) je samo del tega, vendar če ga razumemo kot edini instrument menedžmenta in ekonomskega načrtovanja, lahko pademo v past. Tako upravljanje na strani povpraševanja in ekonomskega načrtovanja mora vsebovati širši spekter namer. Glavni namen spremembe cene vode bi moral biti zgolj kritje stroškov delovanja. V primeru, da želimo pokriti stroške delovanja z zvišanjem cen, moramo vanj vključiti še (čtetudi navzkrižne) subvencije, katere bodo zadovoljile tako družbeni kriterij enakopravnosti kot tudi finančno stabilnost institucij za dodeljevanje vode.

2.3 Pravni vidik

Okrog 261 mednarodnih povodij ter veliko število čezmejnih vodonosnikov, obsega približno polovico zemeljskega kopenskega površja. Ta ključni, a redki naravni vir, ki nima nadomestkov potrebuje formalno zavezujočo zaščito, katera vključuje najnovejše dosežke in trende (Hamner in Wolf 1998). Vsak izmed načinov reševanja trenutne vodne krize s pravnimi akti mora v prvi fazi vsebovati eno predpostavko, na podlagi katere se lahko kasneje uresniči. Ta je obstoj odprtega okolja. Le slednje lahko sproži oblikovanje pravno-formalnega okvirja v odnosu do vodne pravice, kateri kasneje tako na nacionalni kot na nadnacionalni ravni omogoči oblikovanje in izvajanje praks WM. Omenjeno dejstvo in ostali javnopolitični problemi, ki se nanašajo na vodno pravico so srž debate tistih, ki gledajo na vodno krizo s pravnega vidika.

Nujnost po opredelitvi vodne pravice na mednarodni ravni

Predstavljeni pravni vidik temelji na potrebi po formalni opredelitvi vodne pravice na mednarodni ravni, saj le z oblikovanjem ustreznih pravil o vodni pravici in njenih imetnikih, lahko zagotovimo njeno lastninjenje in nemoten odnos med uporabniki. Pomanjkanje pravil je po mnenju zagovornikov tega vidika bistvo vodne krize in velikokrat sredstvo spora. To velja bolj za akterje na nadnacionalni kakor na nacionalni ravni². Lipschutz (v Dolatyar in Gray

² V Sloveniji, Zakon o vodah (Ur. l. RS 67/2002) v svojem 7. členu opredeljuje vodno pravico kot pravico »do posebne rabe vodnega in morskega javnega dobra in naplavin«. Zakon nadaljnje določa, da jo je mogoče pridobiti na dva načina: prvič, z vodnim dovoljenjem (upravno odločbo izda Agencija RS za okolje) in drugič, s

2000, 34) namreč trdi, da odsotnost javno definiranih pravil lastninjenja vodnih virov v skupni rabi (npr. v primeru da si dve ali več držav delita tok reke – zgornji tok prečka eno državo, spodnji pa drugo), lahko poslabša politične odnose med državami (ali vpletenimi institucijami). Poslabšanje le-teh pa posledično lahko povzroči težavo pri oblikovanju regionalnih vodnih sporazumov in kooperativnih sistemov upravljanja. V kolikor ena država zazna neenakopravnost pri dodeljevanju vodne pravice, lahko to povzroči njeno odločitev k tvorbi (mednarodnega) spora, ta pa lahko vodi do večjega konflikta, kakor je dejanska situacija pomanjkanja vode.

Obstoj formalne opredelitve vodne pravice je pomemben tudi z ekonomskega vidika. Brez gotovosti njenega lastninjenja in fleksibilnosti pri njeni uporabi institucije za njeno upravljanje ne morejo popolnoma dostopati do nje, investirati v njeno omrežje dodeljevanja in zamenjati njeno porabo za višjo vrednost. Tržni cikel ne moremo delovati tekoče. Nekateri avtorji pa dodajajo, da je nujno potrebno oblikovanje novih mednarodnih institucij, katere bodo spodbujale sodelovanje med državami, ki si delijo vodne vire. Dejavniki, kateri vplivajo na potek pogajanj med državami so predvsem: lokacija države na zgornjem ali spodnjem toku reke, ali država uporablja reko za državno mejo, kakšna je gospodarska in vojaška moč države ter razpoložljivost drugih virov za oskrbo z vodo v državi (Dolatyar in Gray 2000, 34–35).

Skladno z navedenimi zapletenimi spremenljivkami, se je razvilo pet mednarodno pravnih doktrin o merilih za določitev vodne pravice držav, ki so jim skupna porečja.

Pet doktrin vodne pravice

1. *Absolutna teritorialna suverenost*³ – vsaka država ima suvereno pravico do popolne uporabe vodnih virov, ki se nahajajo na njenem ozemlju. Pri tem, se ji ni potrebno ozirati na to, kakšne posledice lahko nastanejo preko njenih državnih meja.
2. *Absolutna teritorialna integriteta*⁴ – se nanaša na integriteto porečij. Nihče nima pravice do preusmerjanja naravnega toka reke.

koncesijo (podeli jo Vlada RS). »Vodno dovoljenje ali koncesijo se podeli proti plačilu« (Zakon o vodah, 123. člen). Vodno pravico se pridobi z namenom posebne rabe vode. »Vsaka raba vodnega ali morskega dobra, ki presega meje splošne rabe, rabe naplavin in podzemnih voda je posebna raba voda. Posebna raba voda za oskrbo s pitno vodo ima prednost pred posebno rabo voda za druge namene« (Zakon o vodah, 108. člen).

³ Koncept absolutne suverenosti se nanaša na Harmonovo doktrino, imenovano po izjavi ameriškega državnega tožilca Harmona, v zvezi s sporom iz leta 1895 med ZDA in Mehiko nad uporabo reke Rio Grande (Dolatyar in Gray 2000, 36).

⁴ Oppenheim (nemški pravnik) je bil eden izmed prvih, kateri je opozoril, da zakon mednarodnega prava ne dopušča spremembe naravnega stanja ozemlja ene države na škodo naravnega stanja ozemlja sosednje države (Dolatyar in Gray 2000, 36).

3. *Skupno vodno lastninjenje*⁵ – obsega razumni delež ali enakopravno uporabo vodnih virov s strani vseh udeležencev. Pri tem pa ne smejo nastajati nerazumne posledice, ki imajo vpliv na druge soudeležence.
4. *Omejena teritorialna suverenost* – nanaša se na omejeno državno suverenostjo, kjer so države dolžne deliti vodne vire glede na določene kriterije. Ti kriteriji so: uporaba vodnega vira glede na zgodovino uporabe vira po državi, obseg obdelovalne zemlje in obseg prebivalstva. Glede na to doktrino ima vsaka udeležena država, ne glede na to kje vodni vir izvira ali poteka, glas pri določitvi sredstev za celotni vodotok. Države katere uporabljajo vodni vir dlje imajo nekoliko prednosti pred drugimi.
5. *Optimalni razvoj porečij* – razvoj porečij poteka ne glede na državne meje. Poudarek je na optimalni, primerni in pravični rabi vode (Dolatyar in Gray 2000, 36–37).

Opisane doktrine so priljubljene med obrežnimi državami, ko potrebujejo pravni argument v fazi pogajanj. Na srečo spornih terjatev za deljen vodnih vir ni veliko, v primeru ko pa se pojavijo, se ti le redkokdaj rešujejo na mednarodnih sodiščih. Najverjetneje razlog tiči v pomanjkanju obvezujočih se univerzalnih sporazumov na nadnacionalni ravni ter neobstoj zadostnega števila esencialnih mednarodnih institucij, ki bi zagotavljale skladnost med uporabniki vodnih virov (Dolatyar in Gray 2000, 37). Pri tem, pa ne smemo zanemariti dejstva, da je mednarodno sodelovanje pod močnim vplivom nevladnih organizacij. Slednje namreč delujejo preko političnih in birokratskih mej ter ustvarjajo omrežja ki vplivajo na javne politike. Ta posreden vpliv pa posega na odločitve nacionalnih vlad ter mednarodnih institucij (Caldwell v Carrol 1988, 24).

Značilnosti obstoječih mednarodnih pogodb

Poleg Organizacije ZN za prehrano in kmetijstvo, ki je od leta 805 do 1984 utegnila zbrati več kot 3.600 sporazumov, je *The Transboundary Freshwater Dispute Database* zadolžen za zbiranje mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na vodne vire od leta 1870 dalje. V njihovi zbirki je do sedaj zbranih 145 sporazumov. Od teh je 124 bilateralne in 21 multilateralne narave. Večina pogodb se nanaša na relacijo hidroenergije in vode. 57 sporazumov ureja dobavo električne energije, 53 sporazumov ureja dodeljevanje vode za potrošnjo, 13 jih je namenjenih nadzoru poplav, 9 industrijski uporabi vode, 6 navigaciji, prav toliko pa jih je tudi usmerjenih na področje onesnaževanja ter le 1 izmed njih je namenjen urejanju ribolova.

⁵ Henry Farnham je bil glavni zagovornik te doktrine. Trdil je namreč, da so mednarodni vodotoki skupna last vseh držav, prek katerih potekajo in da nobena država ne sme vplivati na njen vir, če s tem zmanjša možnost uporabe drugim državam (Dolatyar in Gray 2000, 36).

Glede na skupen seštevek vseh sporazumov, jih je več kot polovica (78) takih, ki se usmerjajo na dejavnost nadzora in le tretjino (54) takih, ki razdeljujejo uporabo vodnega vira med strankami (Hamner in Wolf, 1998).

Glede na tretjino sporazumov, ki opredeljujejo pogoje razdeljevanja vodnih virov sta Hamner in Wolf (1998) opazila štiri tendence:

1. Med pogajanjem pogosto prihaja do premika stališč od kriterija, ki temelji na pravicah (npr. hidrografski ali kronološki) k kriteriju, ki temelji na potrebah (npr. obseg namakalnih površin in obseg prebivalstva).
2. V sporih med obrežnimi posestniki zgornjega in spodnjega toka za sedanjo in prihodnjo uporabo reke, so pogosteje opredeljene potrebe ter zaščitena uporaba že obstoječih virov držav v spodnjem toku.
3. Ekonomske koristi niso definirane.
4. V vsakem sporazumu je posebej poudarjena edinstvenost vsakega porečja (tako posredno kakor neposredno), kar se odraža tudi v načinu razreševanja sporov. Večina nesoglasij se razlikuje od primera do primera, skupno pa jim je predvsem načelo pravičnosti in načelo neškodovanja države, s katero se deli vodni vir.

V sporazumih obstaja tudi potreba po vključitvi tretjega akterja kot mediatorja in odločevalca pri razreševanju sporov. Med akterje štejejo tehnične komisije, komisije porečij in vladna telesa. V 52-ih sporazumih je bila naložena vključitev svetovalnih svetov ali drugih teles znotraj vlad sodelujočih držav. V 14-ih pa je bilo dodeljeno reševanje spora tretji stranki ali ZN (Hamner in Wolf, 1998).

Ustreznost mednarodnega prava

Pravni pristop reševanja vodne krize vsekakor ne sodi za novejšega. Sporazumi glede souporabe vodnih virov so datirani od 1. stoletja dalje, in so vsako leto številčnejši. Brez dvoma lahko rečem, da samo s sklepanjem sporazumov – bodisi bilateralnih, multilateralnih ali univerzalnih, lahko določimo učinkovite pravne mehanizme za preprečevanje pojavnosti konfliktov, reševanja sporov in za opredeljevanje ter ohranjanje legitimnih in trajnostnih rešitev. Iz tega vidika je pravo nujno potrebno. A vendar, pomanjkljivosti ostajajo. Četudi je mednarodno pravo *per se* nujno potrebno, to ne pomeni da je tudi zadostno. Formule katere oblikuje, morajo biti prevedene v učinkovita dejanja institucij za upravljanje čezmejnih odnosov, kar pa je v večji meri odvisno od političnih akterjev in diplomatov. Le če se bodo

akterji usmerili v dolgoročne cilje, pri tem pa opustili kratkoročno egoistične državne interese, bodo lahko pogajanja tvorila nastanek uspešnih sporazumov, ki bodo pripomogli k oblikovanju stanja, katero ne bo odvisno od vplivov podnebnih sprememb (Dolatyar in Gray 2000, 39–40).

2.4 Tehnični vidik

V nasprotju s pravnim vidikom četrti pristop izpostavlja tehnično iznajdljivost, pri tem pa zanemarija pravno kodifikacijo. Pri tem vidiku se soočamo z dvema blokoma argumentov. Na eni strani najdemo optimiste, kateri ohranjajo upanje v znanstveno zmogljivost, tehnologijo in človeško iznajdljivost pri iskanju spremenljivega ravnotežja med hitro rastočo populacijo in omejenimi količinami vode. Zagovarjajo namreč, da je na svetu več kot dovolj vode za zadovoljitev potreb človeštva, vendar pa težava nastane pri razpoložljivosti ustrezne tehnologije za njeno doseganje. Tej večni optimisti so na drugi strani izzvani s strani pesimistov kateri, kakor pravi Papp (v Dolatyar in Gray 2000, 40) napovedujejo prihodnost »Malthusianske« kuge, lakote in vojne, kot posledice pritiskov rastočega prebivalstva. Optimisti se branijo z zgodovinsko dedukcijo o človeški iznajdljivosti v spretnostih, tehnikah in metodah za rešitev deficitnega problema po dobrinah. Z drugimi besedami, poglobitni problem ni v pomanjkanju vode, ampak v pomanjkanju investicij v primerno tehnološko infrastrukturo in/ali pomanjkanje managerskih spretnosti pri zagotavljanju celovitih in učinkovitih praks upravljanja (prav tam, 40).

Tehnologija

Tehnološki podvigi nas spremljajo na vsakem koraku, zlasti kadar jih potrebujemo pri zagotavljanju esencialnih dobrin za preživetje. Tehnologija nam je omogočila razvoj t. i. »hidroloških čudežev«, vse od Babilonskih mlinov na veter namenjenim izčrpavanju vode za namakanje polj, cvetočih puščav po svetu, pa tja do naprednih tehnik vodnega varovanja v Izraelu (Dolatyar in Gray 2000, 41). Tehnologijo lahko na enak način uporabimo pri problemu onesnaževanja, saj nepitno vodo lahko ponovno spremenimo v pitno. Tako kot je revolucija zelene tehnologije močno povečala proizvodnjo žita za domačo porabo in poljščine za izvoz, biotehnologija in genski inženiring zmanjšal meje naravne selekcije in pomagal premagati pomanjkanje hrane, tako lahko vidimo da so možnosti odprave pomanjkanje vode s pomočjo tehnoloških inovacij brezmejne. Še bolj pa je zanimivo dejstvo, da s pomočjo tehnologije lahko odkrijemo skrite zaloge vode. Daljinsko zaznavanje nam namreč omogoča

vpogled zemeljska površja na edinstven način. Na tak način znanstveniki ocenjujejo, da obstajajo obsežne zaloge vode pod Saharo, katere bi lahko zadovoljile potrebe po vodi za nadaljnjih 200 let, vendar le če se jih bo uporabilo na primeren način. Mnogi hidrogeologi so mnenja, da obstaja veliko uporabnih vendar neizkoriščenih vodnih virov v globokih vodonosnikih pod Saharo in Veliko arabsko puščavo, ki bi lahko služili kot varovalo v obdobju pomanjkanja in sporih. Hkrati opozarjajo da je trenutno najbolj potrebno da se politični igralci združijo in poskušajo najti nove ideje in rešitve za bolj učinkovit WM (Dolatyar in Gray 2000, 41–42).

Tabela 2.1: Tehnološke alternative za ohranjanje in večanje ponudbe vode

Tehnološke alternative na strani ponudbe

Tehnike večanja ponudbe vode:	Tehnike ohranjanja ponudbe vode:
<ol style="list-style-type: none"> 1. gradnja jezov, 2. črpanje vode iz obnovljivih vodonosnikov, 3. gradnja kanalov in cevovodov, 4. recikliranje uporabljene vode, 5. čiščenje odpadne vode, 6. »žetev« vode, 7. razsoljevanje morske in brakične vode, 8. »sejanje« oblakov, 9. skladiščenje in umetno obnavljanje vodonosnikov, 10. uvoz vode iz mednarodnih cevovodov, 11. nekonvencionalni uvoz vode s pomočjo velikih tankerjev in ledenikov. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. izboljšanje učinkovitosti distribucijskih sistemov (identifikacija in popravilo uhajanj na omrežju), 2. zmanjšanje porabe vode na kmetijah, v industriji in v gospodinjstvih s pomočjo tehnoloških inovacij (nove metode namakanja; sprememba vrst obdelovanja v tiste, ki potrebujejo manj vode; delo v zaprtih tokokrogih; sprememba pritiska vode glede na zemeljsko gravitacijo; uporaba sistemov vodnih kvot, ipd.).

Vir: Dolatyar in Gray (2000, 42); MED Joint Process WFD/EUWI Water Scarcity Drafting Group (2006, 65–77).

Tabela 2.1 prikazuje le nekaj od mnogih tehnoloških primerov za večanje in ohranjanje uporabnih vodnih zalog. Z orodji in tehnologijo, ki je danes na voljo si lahko zagotovimo vodne zaloge, ki nam bodo kupile nujno potreben čas za vzpostavitev novega odnosa do vodnih sistemov.

Napredne tehnike upravljanja

Čeprav je tehnologija odločilni dejavnik pri upravljanju z vodo, je napačno zaznavati pomanjkanje slednje le s tega zornega kota. Četudi obstaja zadosti kapital za oblikovanje in razvoj teh tehnologij, tu nastopi vprašanje njene pravilne implementacije, zlasti v še razvijajočih se državah. Da lahko pride do ustrezne implementacije morajo biti izpolnjene naslednje predpostavke: prvič, pomanjkanje vode ne sme omejevati napredek; drugič, za upravljanje tehnologije obstajajo primerne institucije; in tretjič, uporabljena tehnologija je skladna z lokalno družbeno strukturo in vrednotami (Dolatyar in Gray 2000, 43). Kljub temu, pa to ni dovolj. Tehnološki razvoj poteka relativno hitro, sprejem s strani pristojnih institucij in izvedba reform upravljanja pa lahko zahtevajo več časa, zlasti ko so vanj vpleteni interesi različnih vladnih ter nevladnih akterjev ali pa reforme nastopajo v nasprotju s tradicionalnimi običaji.

Ustreznost tehnologije in menedžerskih tehnik

Nove tehnologije in napredne tehnike upravljanja res lahko zagotovijo občutek varnosti zadostne količine vode, vendar za koliko časa še? Poleg tega, ali nam lahko pomagajo pri nadzorovanju in uravnavanju naravnih virov v tolikšnem obsegu, da bomo bili zmožni preprečiti morebitne konflikte po njih? Homer-Dixon (v Dolatyar in Gray 2000, 46) opozarja, da se v obdobjih pomanjkanja ne bomo mogli vedno zanesti na znanost in tehnično iznajdljivost. Slednje namreč potrebuje čas za razvoj, njeno uvajanje v vsakdanje družbene prakse pa lahko traja še dlje. Kar pa posledično lahko pomeni, da tehnološke rešitve za preprečitev katastrofe nastopijo prepozno. Pri tem, pa je potrebno opozoriti še na kratkoročne posledice tehnologije, katere so nam nemalokrat pustile grenak priokus. To kar nam sedaj pomaga pri zagotavljanju zadostnih naravnih virov, ima lahko izredno negativne posledice v prihodnosti. Ponovno se lahko srečamo s paradoksom: v primeru ko se ljudje nanašajo samo na tehnologijo pri premagovanju ovir vse bolj sovražnega okolja, katero je navsezadnje nastal zaradi njih samim, lahko ta tehnologija prispeva k okoljski degradaciji, katero je prvotno tudi tehnologija želela zmanjšati in ustaviti. Prispevati k tehnološkemu razvoju in pri tem zanemarjati varovanje okolja pomeni le maskiranje problema in ne njeno rešitev. Dodatno, ko se povpraševanje veča hitreje kakor se zagotavljajo dobrine za njeno zadovoljitev, tehnologija sama ne bo mogla preprečiti pomanjkanja in morebitnih konfliktov. Zadnji vidik za katerega se vprašamo, ko razmišljamo o ustreznosti tehnologije pri reševanju problema pomanjkanja vode so podnebne spremembe. Četudi bi imeli neomejene količine vode, podnebnih sprememb ne moremo več zaustaviti, saj enostavno ne moremo več odstraniti te grožnje iz dnevnih redov zgolj z inovativnimi tehnikami in najnovejšimi metodami upravljanja. Celotna

okoljska kriza, pod katero sodi tudi vodna kriza predstavlja ne le tehnično ampak tudi ideološko in družbeno krizo moderne industrializirane civilizacije (Dolatyar in Gray 2000, 46–47). Te krize pa so posledično oblikovale politični diskurz o varstvu narave, katerega bom pojasnila v naslednjem poglavju.

2.5 Okoljski vidik

Okoljski vidik se nanaša na obravnavanje vodne krize kot del globalne okoljske krize, katera je nastala zaradi omejenosti razpoložljivih virov. Ta omejenost oziroma končnost določa mejo uporabe virov, ki so nam na voljo in hkrati opozarja na nezmožnost obnove ter ponovne vzpostavitve naravnega ravnovesja. Okoljevarstveniki kot zagovorniki tega pristopa, opozarjajo da je srž globalne okoljske krize razumski pristop ljudi do narave in zgrešeno vedenje ljudi do okolja. Vanj vključujejo varstveni, ekonomski, pravni in tehnološki vidik ter poudarjajo pomen medsebojnih odnosov in soodvisnost različnih delov naravnega sveta. Ta nečloveški, naravni svet vidijo kot soodvisen sistem, v katerem je preživetje ene enote odvisno od vitalnosti drugih enot. Upoštevanje zgolj ene enote in pri tem zanemarjanje odnosov med njimi je za ta sistem popolnoma napačno in nespremenljivo. Le če bomo pripravljeni razumeti odnose soodvisnosti znotraj tega sveta, bomo bili zmožni oblikovati odnos do njega z ustrezno mero občutljivosti. Posledično bo to vplivalo na izpolnitev naravnega pogoja, razmerja med človekom do nečloveškega sveta. Če povzamem, srce okoljskega vidika je doktrina varstva narave, katere filozofija temelji na spremembi človeškega vedenja (Dolatyar in Gray 2000, 47–48; Dobson 2007).

Za zaključek, naj pojasnim razliko med dvema vrstama mišljenja, ki izpostavljata pomen narave, to sta okoljevarstvo in ekologizem. Okoljevarstvo ali plitvo zeleno (engl. »*Dry/Shallow green*«) temelji na antropocentrizmu. Zanj je človek tisti, ki mora upravljati z nečloveških svetom za zadovoljitev lastnih potreb. Za razliko od ekologije, okoljevarstvo ne zavrača vpletanja znanosti, strokovnjakov in tržne logike, saj verjame v trenutni ekonomski in politični sistem ob sprejemu le nekaj manjših samopopravkov. Nasprotnega mnenja pa je ekologizem oziroma globoko zeleno (engl. »*Deep green*«). Slednji zagovarja vnos temeljnih sprememb v dosedanji ekonomski, družbeni in politični sistem, ki bodo temeljile na ohranjanju biotske raznovrstnosti. Narava je namreč tista, ki se lahko samoohranja, naloga človeštvo pa je, da jo spoštujemo (Mawhinney 2002, 65). V nadaljevanju bom natančneje opredelila *omejenost rasti* in *trajnostni razvoj*, kot pojma na katerih sloni zelena politična miselnost.

Omejenost rasti

Oba pola zelenih se strinjata, da je Zemlja »končni predmet« z omejenimi zmogljivostmi – ima omejene proizvodne zmožnosti za vire, omejene vpojne zmožnosti za onesnaženost in omejeno nosilno zmogljivost za prebivalstvo. Ta končnost in omejenost virov nedvomno nakazujeta na pomanjkljivost, kot temeljno načelo Zemlje in narave. Bunyard in Morgan-Grenville (v Dolatyar in Gray 2000, 48) opozarjata, da v primeru nadaljnje uporabe zemeljsko neobnovljivih virov in izkoriščanju obnovljivih kot jih sedaj, obstaja neizogibno dejstvo, da bo v prihodnosti v določeni fazi prišlo do kolapsa sistema. Gledano iz te perspektive, pridemo do treh dedukcij. *Prvič*, tehnologija ne bo sposobna zagotoviti neomejenega razvoja iz omejenih virov; *drugič*, ekonomsko upravljanje virov bo v prvi fazi lahko pripeljalo do zmanjšanja njihove uporabe, vendar bo hkrati čez čas povzročilo nepovratno degradacijo okolja. Res je, da smo z uporabo tehnologije pri dodeljevanju vode, nekoliko umaknili pritisk od rek, jezer in ostalih vodnih virov ter začasno ustavili hiter trend pomanjkanja vode a vendar, z dosedanjimi ekonomskimi praksami, smo le preložili dan, ko bodo naši viri izginili. In *tretjič*, interakcija problemov nakazuje da ni možno obravnavati vsak problem posebej. V tej težnji se je pojavila potreba po novih strategijah, ki bi utegnile izkoreniniti dosedanje napake. To strategijo lahko, po mnenju zelenih, najdemo v konceptu trajnostnega razvoja (Dolatyar in Gray 2000, 48–49; Dobson 2007, 53–54).

Trajnostni razvoj

Trajnostni razvoj je potreben za oblikovanje trajnostne družbe, kjer gospodarska rast in razvoj lahko potekata, ne da bi pri tem povzročila okoljsko degradacijo. Vendar, kaj naj bi trajnostna družba vzdrževala? Zgolj človeško življenje ali bi morala iti preko njega in vzdrževati naravni svet? Predenj lahko odgovorimo na ta vprašanja se moramo najprej posvetiti splošnemu razumevanju koncepta trajnostnega razvoja.

V ekonomskem smislu se »razvoj« nanaša na izboljšanje blagostanja ljudi in se velikokrat enači z gospodarskim razvojem kot takem, ki zajema potrošniške prakse, pri tem pa je edini cilj in merilo uspeha rast BDP-ja. Izboljšanje življenjskih standardov in kvalitete življenja ljudi sta osnovna elementa gospodarskega razvoja, vendar lahko že v samem razvoju najdemo njegov nesmisel. Na račun gospodarskega razvoja prihaja do okoljske degradacije, katera posledično poslabša blagostanje ljudi in s tem povezano zamaje njegov prvotni namen. Vizija »trajnostnega razvoja« pa je poenotiti okolje in razvoj ter tako oblikovati nov pristop za

dosego gospodarskega razcveta (Dolatyar in Gray 2000, 50). Po navajanju Svetovne Banke (2016): trajnostni razvoj mora vsebovati razvoj in biti okolju prijazen hkrati. Njegov namen mora biti zmanjšanje revščine in ohranjanje skupne blaginje za sedanje in prihajajoče generacije. Zajemati mora skrbno načrtovano in učinkovito upravljanje z viri, katero bo imelo poleg takojšnjih tudi dolgoročne koristi za ljudi, planet in blaginjo. Trajnostni razvoj temelji na treh stebrih, in sicer: gospodarska rast, skrb za okolje in socialna vključenost, izvajati pa se mora v vseh sektorjih razvoja (od mest, ki se soočajo s hitro urbanizacijo pa tja do kmetijskega sektorja, infrastrukture, energetike, vodnega sektorja in transporta). Omenjeni koncept popolnoma preobrača tradicionalni pomen gospodarskega razvoja, žene nas k pravični delitvi razpoložljivih omejenih virov, njihovem učinkovitem upravljanju in razvoju okoljsko prijaznih tehnologij (Dolatyar in Gray 2000, 50).

Do trajnostnega razvoja pa ne pride brez zapletov. S prvo oviro se srečamo že pri preoblikovanju koncepta javne politike, in sicer pri opredelitvi *vrednosti* okolja. Tu se zeleni misleci ponovno razdvojijo v dva tabora. Plitvo zeleni ohranjajo svoj položaj in zagovarjajo skrb za okolje, le če izpolnjuje naše interese – vzdrževanje človeškega življenja. Globoko zeleni, pa poudarjajo pomen notranje vrednosti⁶ okolja, ki zajema nujnost njenega obstoj, ne glede na človeške interese. Ideja globoko zelenih, predstavlja osnovo za *okoljsko etiko* – nova etika, ki se razlikuje od ostalih etik tradicionalnih paradigem, kot so liberalizem, realizem in Marksizem. Obstajata dva razloga za oblikovanje okoljske etike: prvič, tradicionalne paradigme obravnavajo okolje kot zunanji faktor, kateri le občasno nudi vire tržnemu procesu, in drugič kot ugovor liberalizmu, realizmu in Marksizmu in njihovim idejam materialne rasti, tehnološkega optimizma in človeške dominacije. Ekologizem verjame, da je ta poslednje destruktivno prepričanje treba izkoreniniti ter ga zamenjati z ekocentrizmom (Dolatyar in Gray 2000, 51; Dobson 2007, 37).

Druga ovira zajema vrsto in obseg udejstvovanja javnih politik trajnostnega razvoja. Antropocentristični pogled verjame, da z zaupanjem v tržne sile, sprejete mednarodne sporazume in tehnološke inovacije lahko rešimo okoljsko krizo brez, da bi vnesli korenite spremembe v obstoječe vrednote in proizvodno-potrošne vzorce obnašanja. V povezavi z odnosom med človeškim in naravnim svetom, pa verjamejo v dejanja vendar le do te mere, dokler ne vplivajo na dobrobit ljudi. Globoko zeleni so nasprotnega mnenja. Zanje je potreben

⁶ Carter (2001, 15) navaja obstoj treh vrednosti: instrumentalne, prirojene in intrinzične oziroma notranje vrednosti. Prva (instrumentalna) se nanaša na sredstvo za doseg zastavljenega cilja, druga (prirojena), se nanaša na vrednost ki jo ima neka stvar za nekoga, vendar ni uporabljena za doseg cilja in tretja (notranja) zajema vrednost nekoga ali nečesa in obstoji ne glede na ostalo.

umik od paradigem človeške dominancje in sprejem radikalnih politik, ki bodo spremenile naš intelektualni odnos ter vsakdanje prakse z naravnim svetom, kar bi prineslo nujno potrebno družbeno spremembo (Dolatyar in Gray 2000, 52; Dobson 2007, 37–42).

Vodna etika

Ekološki pristop okoljske etike je tako preusmeril pogovor o pomanjkanju vode od njenih *fizičnih omejitev* rasti ponudbe k *človeškemu vedenju*. Mnogo avtorjev, primer sta Linda Stark in Sandra Postel (v Dolatyar in Gray 2000, 52–53), pojasnjujeta potrebo po sprejemu nove »vodne etike«, katera nam bo v pomoč pri sprejemu ekoloških funkcij vode. Ta, nas bo izobrazila, kako sprejeti hidrološke omejitve našega ekosistema, nas izučila kako na najbolj učinkovit uporabiti količino vode, ki nam je na razpolagi, kako naj si jo delimo s tistimi, ki je nimajo, pri tem pa nam pomagala oblikovati družbo, ki temelji na konceptu trajnosti in spoštovanja do zemeljskega naravnega kapitala.

Vodno etiko lahko vidimo tudi v luči novega pristopa za reševanje problema pomanjkanja vode. Ta se od ostalih pristopov, ki sem jih pojasnila v tem poglavju se razlikuje v štirih točkah:

1. Zavrača koncept »nacionalne varnosti«, na katero se opira paradigma realizma in jo nadomešča s konceptom »okoljske varnosti«.
2. Zajema nov pristop k gospodarskemu razvoju, takšnemu ki usklajuje ekonomske cilje z ekološko razpoložljivostjo. Pri tem pozdravlja prilagoditvene tržne mehanizme, ki imajo namen povečati vrednost vode in omejiti njeno potratno uporabo, a hkrati zavrača tržni sistem kot ekonomsko filozofijo katere namen je zgolj povrnitev stroškov in ne signaliziranje pomanjkanja virov. Ponuja uvedbo sklopa smernic in moralnih obveznosti.
3. Kljub priznavanju pomembnosti vzpostavitve vodnih pravic kot predpogoj za rešitev vodne krize, dodaja da morata še načela pravičnosti in poštenosti (engl. *equity and fairness*) biti institucionalizirana v mednarodne odnose, če želimo zmanjšati napetosti zoper vode. V primeru da milijone ljudi umre ali trpi zaradi vode, to ne bo moč pripisati pomanjkljivosti vodnih pravic, ampak pomanjkljivosti družbenih in političnih obvez, da izpolnijo osnovne potrebe revnih. Vodna kriza odraža krizo družbene odgovornosti.
4. Zavrača idejo »tehnološkega popravka« in jo nadomešča z idejo »omejenost rasti« (Dolatyar in Gray 2000, 53).

Okoljska varnost kot alternativa nacionalni varnosti

Posledice okoljske degradacije in pomanjkanja virov ne moremo več limitirati znotraj državnih meja. To je pripeljalo zelene mislece k redefiniranju koncepta »varnosti«. Tradicionalna opredelitev varnosti, zajema grožnjo nasilnega dejanja nekoga ali nečesa. Odziv na to grožnjo običajno vključuje uporabo oborožene sile, vendar ta ni edino sredstvo v uporabi. In prav zaradi tega je prišlo do ponovne opredelitve pojma varnosti, ki vključuje tudi ne oborožene sile kot sta okoljska degradacija in pomanjkanje naravnih zemeljskih virov. Okoljska varnost kot alternativa nacionalni varnosti je vrednota, ki razvija družbeno politično normo v globalnem kontekstu. Vpliva tako na vedenje (v političnih sistemih) kakor na znanje (v teoretičnih paradigmah). Dejstvo je, da okoljsko varnost ne moremo zagotoviti z uporabo orožja, saj jo s tem lahko le še pospešimo. Rešitev se nahaja v razumevanju ideje »omejenost rasti« in oblikovanju trajnostne družbe (Dolatyar in Gray 2000, 54–56).

2.6 Povzetek

Pričajoči drugi del magistrske naloge nudi podrobni vpogled v pet ločenih pristopov za izboljšanje trenutne situacije pomanjkanja pitne vode. Kakor sem navedla na začetku tega poglavja je bil moj namen predstavitev varnostnega, pravnega, ekonomskega, tehnološkega in okoljskega vidika izpostaviti potrebo po okoljski politiki, ki bi temeljila na globalnem multi-sektorskem pristopu reševanja vodne krize. S tem sem želela najprej izpostaviti kaj mora učinkovita politika obsegati in hkrati na kaj se ne sme omejevati. Kakor navajata Dolatyar in Gray (2000, 56), morajo biti vprašanja povezana z vodo zaradi več-funkcionalne vloge vode v naših vsakdanjih življenjih, videna v kontekstu odnosa ljudi do njihovega življenjskega okolja kot celota in ne kot posamični – vojaški, ekonomski, pravni ali tehnološki problem. Iz tega je razvidno, da moramo sprejeti okoljske politike proti vodni krizi bolj v luči ideje »okoljske varnosti«, katera za razliko od tradicionalne nacionalne varnosti, ne omejuje politične skupnost znotraj državnih meja in ne razvršča le oborožene sile pod nasilna dejanja. Vanj morata biti vključena še okoljska degradacija in pomanjkanje naravnih zemeljskih virov. Za zmanjšanje slednjih pa moramo najprej razumeti kaj trajnosti razvoj in omejitev rasti sploh pomenita.

3 KONCEPTUALIZACIJA GOSPODARJENJA IN UPRAVLJANJA Z VODAMI

Prejšnje poglavje je temeljilo na podrobnejši razlagi petih ločenih pristopov nastanka in rešitve vodnih problemov. Pod pojmom vodni problem razumemo obseg razpoložljivosti uporabne pitne vode in z njo povezane dejavnike upravljanja, glede na povečane zahteve hitro rastoče populacije, urbanizacije, industrializacije in podnebnih sprememb. Kot sem že izpostavila, vsak izmed navedenih pristopov ne more dosegati zastavljenih standardov učinkovitosti za rešitev vodne krize, če pri tem ne priznava obstoj in nujnost sodelovanja z drugimi. Zakaj je temu tako, bom pojasnila z razlago vodnih problemov od izvora do trenutka, ko se udeleženci srečajo z morebitnimi ovirami pri gospodarjenju. Odgovorila bom na vprašanja, zakaj potrebujemo multi-sektorski ter multi-funkcionalni pristop za reševanje vodnih problemov, zakaj je vsak vodni sistem edinstven v svoji izvedbi, na kaj morajo biti pozorni vsi vpleteni akterji, katera analitična sredstva mora uporabljati menedžment, kakšen mora biti dober sistem upravljanja in nenazadnje kateri so »novi« pristopi, ki zavračajo zgoraj opredeljene individualne postopke reševanja te problematike.

3.1 Priznavanje kompleksnosti vodnih problemov

Islam in Susskind (2013, 8) navajata obstoj treh zvrsti vodnih problemov: pod prve, *preproste probleme* sodijo tisti problemi, ki jih lahko enostavno prepoznamo; drugi, *zapleteni problemi* so tisti, ki niso enostavni, vendar so znani in jih lahko predvidimo; tretji, *kompleksni problemi* pa so tisti, ki niso enostavno prepoznani in so običajno nepredvidljivi.

Oblikovanje vodno učinkovitega izplakovanja za straniščno školjko je primer preprostega problema. Pridobivanje vode od rezervoarja do tuša v apartmaju na 16. nadstropju stavbe je primer zapletenega problema. Ugotavljanje smeri toka vode, določitev mesta za namestitvev pip, število potrebnih črpalk in ostalih delov napeljave ter ustreznost kemikalij za ohranjanje kakovosti pitne vode, zahteva veliko mero inženirske iznajdljivosti in ustvarjalnost. Kljub temu lahko te probleme z natančnim preučevanjem skoraj zagotovo predvidimo in obvladamo. Zapleteni problemi so znani, predvidljivi in obvladljiv. Sedaj pa pomislimo na obseg potreb po vodi štirih sosednjih mest do tistega rezervoarja, kako uravnotežiti konkurenčne zahteve po vodi za ribolov, kmetijstvo ali urbani razvoj ter hkrati zagotoviti zadostne količine za ohranitev naravnega sveta. Nenadoma, preidemo od zapletenega do kompleksnega problema. Ne glede na to koliko časa vložimo v preučevanje vseh naravnih in

družbenih spremenljivk določenega kompleksnega problema, se nikoli ne bomo morali približati stopnji predvidljivosti, kolikšna je pri preprostih in zapletenih problemih. Kompleksni problemi niso nikoli popolnoma znani, saj: prvič, zajemajo prevelik obseg spremenljivk in drugič, interakcija med temi spremenljivkami je nepredvidljiva. Njihovi izidi pa prav tako. Skratka, kompleksne probleme ni mogoče predvideti ali obvladati (Islam in Susskind 2013, 8).

Rittel in Weber (1973) v razmerju do oblikovanja učinkovitih javnopolitičnih odločitev, delita probleme v dva sklopa: *ukročene*⁷ in *zlobne*⁸ probleme. Prvi so relativno stabilni in dobro opredeljeni. Njihova rešitev je lahko dosegljiva ter jo je hkrati možno objektivno ovrednotiti. Drugi, zlobni problemi pa so slabo definirani, dvoumni in pogosto asociirani z močnimi moralnimi, političnimi in profesionalnimi vrednotami. Kompleksni vodni problemi so zlobni problemi, saj se obseg gotovosti za njihovo rešitev ter konsenz močno spreminjata zaradi kompleksnosti interakcij med družbenim, naravnim in političnim svetom znotraj njih. Včasih lahko naletimo na težave že pri opredelitvi problema, kaj šele pri njegovem načinu reševanja.

3.2 Vodno omrežje in razumevanje kompleksnosti njenega upravljanja

Preproste in zapletene probleme lahko razumemo in optimiziramo, tako da jih razstavimo in analiziramo njihove posamezne dele. Ta redukcionistična strategija pa ne pride v poštev pri kompleksnih problemih. Po mnenju avtorjev, kot so Ackoff, Bennis in Stiglitz (v Islam in Susskind 2013, 9), z uporabo obstoječih analitičnih orodij (analiza stroškov-koristi, optimizacijska teorija) ne moremo kompleksnih vodnih problemov. Usmeriti se moramo v razumevanje interakcijskih odnosov med komponentami družbenega, naravnega in političnega sistema, kar lahko dosežemo le z uporabo *analize omrežij*. Pod pojmom *omrežje* razumemo vrsto vozlišč ali točk in njihovih povezav. Te povezave so lahko posredne ali neposredne narave, otežene ali ne. *Vodno omrežje* lahko opišemo kot medsebojno povezan niz vozlišč (ali točk), ki predstavljajo naravno, družbeno in politično spremenljivko. Pretok informacij med temi vozlišči pa ga naredi dinamičnega.

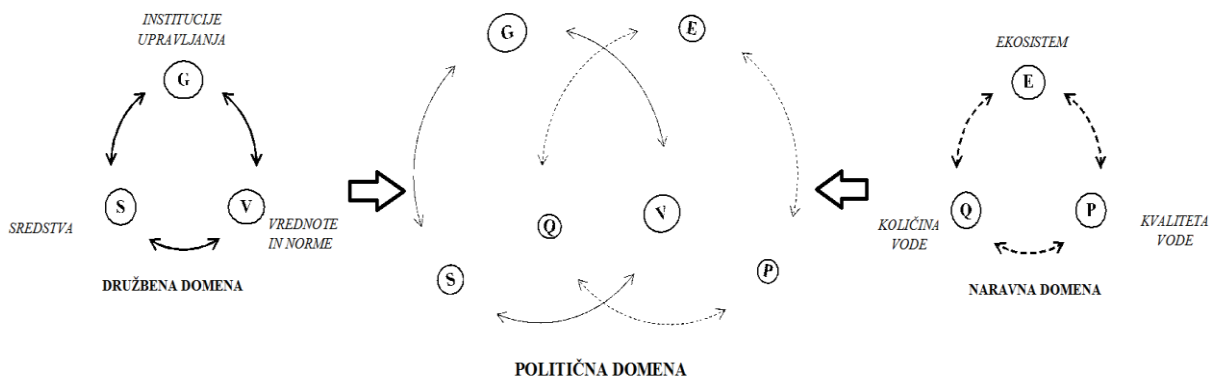
⁷ *Tame problems (engl.)*

⁸ *Wicked problems (engl.)* je razred družbenih problemov, ki jih ne moremo rešiti z uporabo tradicionalnih analitičnih orodij. Avtorja ta izraz uporabljata za težave pri družbenem načrtovanju, katere je nemogoče definirati zaradi konstantnih sprememb v njihovih zahtevah. »*Wicked*« javnopolitične probleme ni mogoče jasno opredeliti, ker v pluralističnih družbah ne obstaja objektivne definicije javnega dobrega in pravičnosti. Potemtakem je razumljivo, da javne politike katere poskušajo rešiti družbene probleme, ni mogoče sprejeti kot pravilne ali nepravilne. V razmerju do vode so tovrstni problemi uporabljeni pri opisovanju kompleksnih problemov vodnega upravljanja, kateri prečkajo več mej in vključujejo različne deležnike s konkurenčnimi cilji (Islam in Susskind 2013, 324)

3.2.1 Sinteza naravne, družben in politične domene

Izvor težav pri upravljanju z vodo je v njenem razumevanju: na vodo ne smemo gledati kot naravni objekt, ali kot na družbeni problem ali kot politični konstrukt, temveč kot sklop interakcij vseh treh elementov hkrati. A tudi ta pogled ne zagotovi njene enostavne rešitve. Večina težav WM izhaja iz tekmovalnosti, medsebojne povezljivosti in povratnih informacij med naravnimi in družbenimi procesi znotraj *političnega domene* kot konteksta. Znotraj *naravne domene* obstajajo tri spremenljivke – količina vode (Q), kvaliteta vode (P) in ekosistem (E). Znotraj *družbene domene* pa – družbene vrednote ter kulturne norme (V), sredstva, vključno z gospodarskimi in človeškimi viri (S) in institucije upravljanja (G), kot lahko vidimo na Sliki 3.1 (Islam in Susskind 2013, 10–13).

Slika 3.1: Interakcije med naravno in družbeno domeno znotraj politične domene



Vir: prirejeno po Islam in Susskind (2013, 12).

Kompleksnost menedžmenta vodnih problemov se kaže v interakciji teh treh domen. Znotraj takega omrežja so interakcije in meje dinamične in porozne narave. Kompleksna omrežja dominira nepredvidljivost, zato moramo pri vodnem upravljanju upoštevati dejstvo, da so tradicionalna analitična orodja neuporabna. Učinkoviti menedžment kompleksnih vodnih omrežij zahteva pristop, ki vidi prednost v nepredvidljivem in se mu prilagaja. Poleg tega so tu še podnebne spremembe. Standardizirani pristop študije družbenih praks se nanaša na analizo zgodovinskih dogodkov, z namenom pridobiti določene vzorce in tako napovedati prihodne dogodke. Pri vodnem upravljanju zaradi podnebnih sprememb študija po standardiziranem pristopu torej ni primerna. Zaradi njene kompleksnosti obstaja preveč nepredvidljivosti, da bi lahko z gotovostjo napovedali prihodnje prakse. Nanašanje na

zgodovinske vzorce morajo zamenjati druge analitične metode, kot je pisanje scenarijev in modeli napovedovanja. Za določitev slednjih pa potrebujemo najprej znanje o kontekstu problema. Najboljši način za pridobitev informacij o kontekstu je vključitev vseh vpletenih vladnih in nevladnih akterjev ali skupin v proces gospodarjenja (Islam in Susskind 2013, 14–16).

3.2.2 Značilnosti kompleksnega sistema in vodnega omrežja

Vodni problemi so kompleksni, ker izhajajo iz interakcij številnih naravnih, družbenih in političnih sil. Kompleksnost WG pa je rezultat prisotnosti številnih deležnikov (akterjev) s konkurenčnimi potrebami, med katerimi poteka interakcija na več ravneh in lestvicah hkrati. Konkurenčnost med akterji povzroča različne vrste konfliktov. Ta tekmovalnost je odgovorna tudi za dostopnost in obseg dodeljevanja vode med akterji (Islam in Susskind 2013, 42).

Kompleksnost vodnih sistemov se podrobneje kaže v štirih vedenjskih vzorcih. *Prvič*, vodni sistemi zajemajo veliko medsebojno povezano omrežje, ki deluje na več **domenah** (*naravna, družbena in politična*) hkrati. Operira tudi na več **lestvicah** (*prostorski, časovni, institucionalni in pravni*) in na več **ravneh** (*lokalni, regionalni in globalni*). Prenos vodnega upravljanja z določene domene, lestvice in ravni na drugo domeno, lestvico in raven pa ni mogoč. Kolektivno delovanje velikega števila interakcij med posameznimi elementi ustvarja kompleksno vedenje vodnega sistema. Med različnimi elementi kompleksnega sistema, lahko poteka interakcija po naključju, kar povzroči spremembo v vedenju sistema samega. Teorija kompleksnosti⁹ ta pojav opredeljuje kot »*proces emergence*«. Emergenca nam pomaga razumeti zakaj določen poseg (npr. izgradnja jeza) z namenom dosega določenega cilja WM (npr. generiranje hidroelektrarne) lahko vodi do nepredvidljivih izidov, kljub temu, da je ta ista strategija delovala na drugih lokacijah za doseg istega cilja. Z drugimi besedami: z istimi dejanji pričakujemo isti izid, vendar temu ni tako. Ne moremo domnevati, da se bo z uporabo istih strategij odziv na določeni lokaciji ponovil tudi na drugi, če ne bomo prej razumeli nianse kontekstualnih sprememb (tj. političnega konteksta), kot tudi lokalnih interakcij med spremenljivkami (tj. med naravno in družbeno domeno). To nas popelje do naslednje značilnosti kompleksnega sistema, katera navaja, da v takem sistemu **nič ni predvidljivo**. Že tako majhna perturbacija v vodnem sistemu, lahko zaradi nelinearnosti in povratnih zank

⁹ Teorija kompleksnosti poskuša pojasniti vedenje omrežij in sistemov (zlasti naravnih sistemov), katerih ni mogoče pojasniti izključno v smislu njihovih sestavnih delov ali interakcij med temi deli. Sisteme, katere je mogoče opisati s teorijo kompleksnosti imajo naslednje značilnosti: nelinearnost, nepredvidljivost, interakcije in emergenco (Islam in Susskind 2013, 316).

samega sistema povzroči velik učinek. Zaradi občutljivosti njegovih začetnih pogojev, je nemogoče natančno napovedati razvoj sistema. *Tretjič*, kompleksnost vodnega sistema se kaže tudi v **ne-omejitveni naravi vode**. Naj kot primer vzamem vodno kapljico. Ko vodna kapljica izhlapi iz morja, postane ta javna last. Nato potuje po atmosferi, pri tem ostaja javna last ter skupna dobrina vse dokler, ne pristane v obliki dežne kapljice v določenem vodnem rezervoarju znotraj ene države ter mesta. Nato iz rezervoarja potuje skozi vrsto pip in črpalk, vse dokler ne prispe v dom nekoga. Takrat postane zasebna lastnina. To isto hišo, nato zapusti kot odpadna voda in ponovno nadaljuje svojo pot do morja. Tam vnovič postane javna last. Skozi svoje potovanje vodna kapljica prečka več domen, ravni in mej. Tako prečkanje mej, je značilno za vsa vodna omrežja. Kompleksnost v tem primeru zajema prepletanje med procesi, ljudmi in institucijami na mnogih lestvicah in ravneh, kar nakazuje na **odprtost vodnega omrežja**, saj je to podvrženo vplivom tako zunanjega kakor notranjega okolja. In *četrtič*, kompleksna vodna omrežja obstajajo znotraj svojega okolja in so hkrati tudi del tega okolja. Ko se njihovo okolje spreminja se tudi sami razvijajo, da si s tem zagotavljajo preživetje. Glede na to, da so vodna omrežja del okolja, se z njihovim razvojem posledično spremeni tudi okolje samo. Ta proces razvoja je dinamičen in neprekinjen, zato lahko trdimo, da **med okoljem in vodnim omrežjem obstaja ko-evolucija**. (Islam in Susskind 2013, 42–45).

3.2.3 Povzetek

Če povzamem, vodni konflikti znotraj sistema nastanejo, ko pride do interakcije med naravno, družbeno in politično domeno. Produkt interakcij je nastanek omrežja WM. Z rastjo populacije, gospodarskim razvojem in podnebnimi spremembami se pritisk na omejene vodne vire večja, zato so nujno potrebni posegi na kritične vozličke in povezave vodnih omrežij. Pri tem znanost sama ne more rešiti sporov znotraj teh omrežij. To velja tudi za politične odločevalce, kateri znanost zanemarjajo. Do trajnostnih rešitev lahko pridemo le s pogajanjem in skupnim pristopom, kateri spodbuja znanost, javno politiko ter politiko k razumevanju in upravljanju odnosov med domenami kompleksnih vodnih problemov (Islam in Susskind 2013, 17–18).

3.3 Dobro upravljanje za gospodarjenje z vodami

Pregled referenčne tuje literature na področju voda pogosto »nekonistentno uporablja izraza *upravljanje z vodami* in *gospodarjenje z vodami*, kar lahko vnaša zmedo v razumevanje nalog obeh področij in posledično tudi strukturiranje in učinkovitost izvajanja procesov, ki so lastni

vsakemu od navedenih področij« (Banovec 2011, 205). Glede na kompleksno naravo samih vodnih problemov je to popolnoma jasno, vendar preden nadaljujem s svojim delom je potrebno, da ta dva koncepta razmejim ter jih osvetlim, tako da ne bo prišlo do zmotnega razumevanja (Tabela 3.1).

Tabela 3.1: Opredelitev konceptov gospodarjenja in upravljanja z vodami

<i>Water management (engl.)</i>	Gospodarjenje z vodami	Obsega dejavnosti načrtovanja, razvoja, razporejanja, implementacije in vodenja za učinkovito rabo vodnih virov.
<i>Water governance (engl.)</i>	Upravljanje z vodami	Obsega udejstvovanje političnih pooblastil in rabo institucionalnih virov za upravljanje z družbenimi problemi in ostalimi zadevami na področju gospodarjenja z vodami.

Vir: Banovec (2011, 205).

Banovec (2011, 205) opredeljuje, da »*water governance* v samem jedru oz. etimološkem izhodišču pomeni dejavnost vladanja oz. izvajanja izvršilne funkcije oblasti. Navezuje se na odločitve, ki določajo pričakovanja, podeljujejo moč ali verificirajo način opravljanja določenih nalog. Lahko obstaja kot ločen proces ali pa kot del procesa gospodarjenja ali vodenja«. Upravljanje lahko tako vidimo kot nekakšen podsistem gospodarjenja, brez katerega se samo gospodarjenje ne more pravilno oblikovati, izvajati, priznavati s strani širše javnosti in potemtakem tudi biti legitimno. Nadaljnje, avtor navaja opredelitev upravljanja s strani Svetovne banke »kot izvajanje političnih pooblastil in uporabo institucionalnih virov za upravljanje z družbenimi problemi in posli« (Banovec 2011, 205). Upravljanje z vodami (*water governance*) moramo razumeti kot sredstvo za doseg cilja in ne kot cilj sam po sebi. Z drugimi besedami, preko političnih, institucionalnih in administrativnih pravil, praks in procesov (formalnih in neformalnih) vsi vpleteni akterji artikulirajo svoje interese in nato oblikujejo javnopolitične odločitve, katere so nato odgovorne za gospodarjenje z vodami (*water management*). Seveda pa moramo pri tem tudi razumeti da je vodno upravljanje tudi visoko kontekstualni koncept, pri oblikovanju vodnih politik treba upoštevati različne vodne vire, vrste zemeljskih površin pa nenazadnje tudi politične okoliščine znotraj vsake države (Ministers at the OECD Ministerial 2015, 5). Skratka, če zaključim s primerom obeh konceptov, je evropska vodna direktiva – WFD, katero bom opredelila v naslednjem četrtem

sklopu magistrskega dela, videna v luči vodnega upravljanja, pristopi kakor so IWRM, ICM in WDF pa v luči vodnega gospodarjenja.

3.4 Vodilne zahteve dobrega upravljanja z vodami

Razpoložljivost dovolj čiste vode za človeka in naravo ter zaščita pred poplavami sta dva izmed najtežjih izzivov, s katerimi se bo družba morala soočiti. Zaradi podnebnih sprememb pa je to še toliko bolj nujno. Zagotovitev človeškega dostojanstva ter enakosti in zaščita ekosistov ter naravnih zemeljskih virov, je močno odvisno od ustreznega upravljanja z vodami. Van Rijswick in Tappeiner (2014) predlagata oblikovanje analitično-pravnega okvirja za institucionalno oblikovanje regionalnega in lokalnega menedžmenta, kateri naj bi pripomogel k rešitvi zgoraj navedenih izzivov.

3.4.1 Upravljanje z vodami v luči podnebnih sprememb¹⁰

Dobro vodno upravljanje mora biti zmožno izpolniti tri pglavitne zahteve. Mora biti **legitimno, učinkovito in prožno**. Zaradi podnebnih sprememb pa mora biti v razmerju do vseh treh zahtev tudi **prilagodljivo**. Sposobnost prilagajanja podnebnim spremembam zahteva – med drugim – *adaptivni WG*. Vendar, predenj preidem k podrobnejši razlagi zahtev dobrega prilagoditvenega menedžmenta je potrebno pojasniti pomen adaptacije, prožnosti in adaptacijskih strategij. *Adaptacija* pomeni sposobnost prilagoditve naravnih in človeških sistemov kot odziv na dejanske ali pričakovane klimatske dražljaje ali njihove posledice, z namenom blaženja škode ali izkoriščanja pozitivnih posledic. Adaptacija je tesno povezana s *prožnostjo*, ki je opredeljena kot zmožnost zmanjšanja občutljivosti sistema na podnebne spremembe. *Adaptacijske strategije* pa so na splošno opredeljene kot splošni načrti ukrepanja za obravnavanje vplivov podnebnih sprememb, kot so podnebne spremenljivosti in skrajnosti (Van Rijswick in Tappeiner 2014, 275).

Tri zahteve prilagoditvenega WG so:

1. **Legitimna politika adaptacije ali prilagoditve** mora zagotavljati transparentnost, zanesljivost, poštenost in enakopravnost. WG mora tako biti oblikovan in implementiran v skladu z vladavino prava. Pravni vidik pa ni edini, ki zagotavlja

¹⁰ *Podnebne spremembe* so vsakršne spremembe v podnebnju skozi čas, ki nastanejo bodisi zaradi naravne razpoložljivosti ali kot posledica človeške dejavnosti. Okvirna konvencija Združenih narodov o podnebnih spremembah v svojem 1. členu opredeljuje podnebne spremembe kot »spremembo podnebja, ki je nastala neposredno ali posredno zaradi človekovih dejavnosti, ki spreminjajo sestavo zemeljskega ozračja, in se poleg naravne spremembe podnebja opaža v primerljivih časovnih obdobjih« (Vlada, 1994).

njegovo legitimnost. Izidi politike morajo biti zadovoljujoči tudi za splošno javnost, brez tega politika ni učinkovita in potemtakem postane nelegitimna.

2. **Učinkovita politika adaptacije ali prilagoditve** mora biti sposobna obravnavati prilagoditvene naloge odločno in učinkovito s pravo kombinacijo norm, strategij, instrumentov, pristojnih teles in procesov.
3. **Prožnost** se nanaša na obseg sprememb in motenj, ki jih lahko družbeno-naravni sistem absorbira, preden je zanj potrebna nova reorganizacija in vzpostavitev nove točke ravnotežja. Javno politiko usmerjeno v prilagajanje podnebnim spremembam lahko rečemo, da ima za cilj zmanjšanje občutljivosti sistema za podnebne spremembe in zvišanje prožnosti sistema pri soočanju s temi spremembami. Potemtakem je zmožna omogočiti samostojno prilagoditev in ustvariti dolgoročne zmogljivosti (Van Rijswick in Tappeiner 2014, 275–276).

Skratka, zgoraj opredeljeni elementi se med seboj tesno prepletajo. Z uporabo širše opredelitve legitimnosti je jasno, da bo neučinkovita politika na koncu trpela za pomanjkanje legitimnosti v javnosti. Pravni sistem, ki je preveč prožen pa bo tudi izgubil legitimnost, saj ne bo v skladu z vladavino prava in pravno stabilnostjo. Slednja sta namreč tudi osnovna predpogoja za stabilno družbo in samozavestno vlado, na katero se lahko državljani zanesejo (Van Rijswick in Tappeiner 2014, 277).

3.4.2 Štiri elementi dobrega upravljanja z vodami

Van Rijswick in Tappeiner (2014, 278–280) nadaljnje pojasnujeta, da je za zagotovitev dobrega WG poleg prilagoditvene narave potrebna integracija štirih elementov:

1. **Institucionalni elementi** znotraj pravno-formalnega okvirja zagotavljajo ločitev pristojnosti med vladnimi telesi in med javnimi ter zasebnimi akterji. Institucionalni sporazum je povezan s konceptom upravljanja povodij¹¹, kateri uporablja hidrološke meje za organizacijo pristojnosti vpletenih deležnikov. Znotraj tega elementa se srečujemo tudi z razpravo o vodni pravici in njeni pravici prenosa ter uporabe znotraj različnih pravnih sistemih.
2. **Pravni instrumenti** so potrebni za določitev meril in ciljev s strani državnih organov, tako da bo javnost lahko prepoznala dobro vodno upravljanje. Seveda pa so odvisni tudi od statusa vode v posamezni državi, opredeljenih vodnih pravicah in

¹¹ Na principu upravljanja povodij temelji tudi WFD.

obravnavanju vode kot javne dobrine. Primer tega je evropska vodna politika, katero bom podrobneje obravnavala v naslednjem poglavju.

3. **Ekonomski instrumenti** so potrebni za realizacijo trajnostnega vodnega upravljanja. Pri tem avtorja predlagata način plačila vode. Slednji bi temeljil na plačilu za ekosistemske storitve. Skratka, znotraj ponujene cene vode na enoto bi bil del tega plačila odvisen od tega koliko je uporabnik pripomogel k onesnaževanju.
4. **Tehnični ukrepi** so temeljni kamen WG. Gradnja nasipov, namakalnih sistemov, omrežij za pitno vodo, naprav za obdelavo vode, objektov za obdelovanje odpadnih voda in še mnogo več so bistveni elementi vodnega upravljanja in gospodarjenja. Pri tem pa je potrebno dodati, da ti ukrepi ne morejo zaživeti v polno, biti učinkoviti in legitimni, če ni pri tem ustreznega pravnega sistema in državne regulacije.

3.4.3 Deset načel dobrega upravljanja z vodami

Bodisi WG ali WM in način kako se družba prilagaja podnebnim spremembam vedno spremlja vrednotna obremenjenost. Normativne odločitve temeljijo na sodbah in načelih kaj je in kaj ni spremenljivo v družbi ter na družbenih in ekonomskih koristih, ki so na kocki. Pregled literature o vodnem menedžmentu in podnebnih spremembah nam ponuja deset poglavitnih načel, ki lahko ali morajo voditi dejanja vladnih in nevladnih akterjev. Poleg načel, ki izhajajo neposredno iz vodnih sporazumov, okoljskih sporazumov, UNFCCC, se večina držav zanaša tudi na pravna in javnopolitična načela ki so bolj v skladu z njihovim pravnim redom (Van Rijswijk in Tappeiner 2014, 281–282). Tako dobri WG zajema naslednjih deset načel: *pravičnosti* (postopkovna in vsebinska pravičnost), *solidarnosti* (pravičnost pri razdeljevanju), *dobrega sosedstva*, *zaščite lastninskih pravic*, *trajnosti*, *neprenosljivosti*, *proporcionalnosti*, *subsidiarnosti*, *načelo plačljivosti za uporabnika in onesnaževalca*, *previdnostno načelo* in *nenazadnje načelo decentralizacije* (prav tam, 282).

3.5 Trije pristopi gospodarjenja z vodami

Povodja¹² zajemajo kompleksne interakcije med družbenimi, okoljskimi in ekonomskimi sistemi. WM zahteva upoštevanje teh interakcij ob hkratnem zagotavljanju trajnostnega delovanja povodnega sistema. Učinkoviti menedžment pa poleg tega potrebuje še sodelovanje znanstvenikov, javnopolitičnih odločevalcev in skupnosti. Naštete koncepte lahko zasledimo

¹² *Catchment* (engl.)

pri treh menedžerskih idejah, ki so hkrati paradigme, procesi in strategije izvajanja. Slednji so podrobneje opisani v nadaljevanju.

3.5.1 IWRM

Opredelitev

Do leta 1970 je večina vodnih upraviteljev poskušala rešiti posebne lokalizirane težave z vodo, brez da bi se pri tem obremenjevala s posledicami, katere bi njihove odločitve utegnile imeti na ostale dele naravnega (količina in kvaliteta vode, ekološka funkcija in storitve) in družbenega (ekonomski, kulturni in institucionalni) sistema (Islam in Susskind 2013, 6). *Konferenca ZN o vodi* iz leta 1977 v Mar del Plati, Argentini, je videna za velik mejnik na področju WM. Njegovi cilji so bili oceniti status vodnih virov, zagotoviti zadostne količine kvalitetne vode za družbeno-gospodarske potrebe, izboljšati učinkovitost vodne uporabe, in izboljšati pripravljenost na nacionalni in mednarodni ravni, da bi se izognili vodni krizi globalne razsežnosti pred koncem 20. stoletja. Četudi upravljanje čezmejnih vodnih virov ni bilo obravnavano v celoti, je dogodek pomenil uspeh delno zaradi vključenosti in aktivnega sodelovanja razvijajočega dela sveta in delno zaradi razprav o različnih vidikih WM. Gledano iz katerekoli smeri je Konferenca v Mar del Plati postala pomembno merilo pri upravljanju z vodnimi viri, zlasti za kasnejšo priznanje IWRM. Dogodek je podelil globalno priznanje pomanjkljivostim ponudbo usmerjenemu modelu dodeljevanju vode in potrebi po novemu mednarodno koordiniranju upravljanju (Rahaman in Varis 2005, 16).

Po prvi mednarodno priznani konferenci o vodah je sledilo nekakšno petnajstletno zatišje, katero je leta 1992 ustavila *Mednarodna konferenca o vodi in okolju* (ICWE) v Dublini, na Irskem. Dublinsko izjavo o vodi in trajnostnemu razvoju, sprejeto na konferenci so kasneje obravnavali na *Konferenci ZN o okolju in razvoju* v Riu de Janeiro istega leta. Oblikovala pa je štiri vodilna načela:

1. Pitna voda je omejen in ranljiv vir, bistvenega pomena za ohranjanje življenja, razvoja in okolja.
2. Razvoj in WM mora temeljiti na participativnemu pristopu, kateri vključuje uporabnike, načrtovalce in policy oblikovalce na vseh ravneh.
3. Ženske igrajo osrednjo vlogo pri zagotavljanju, upravljanju in varstvu voda.
4. Voda ima ekonomsko vrednost v vseh svojih konkurenčnih rabah in jo je treba priznati kot gospodarsko koristno (Rahaman in Varis 2005, 16; Davie 2008, 157).

Ta štiri načela so podlaga, na katerih temelji IWRM, predvsem koncept soudeležbe ter vode kot ekonomske vrednosti. Gospodarsko dobro, kot navedeno v četrtem načelu, je opredeljeno v ekonomiji kot: fizični predmet ali storitev, ki ima vrednost za ljudi in se ga lahko proda za ne-negativno ceno na trgu. Glavna implikacija tega načela je, da voda ni darilo ali prosta pravica za vse uporabnike, temveč je treba priznati dejstvo, da njena uporaba omejuje uporabo drugim, in v tem dejanju nastaja strošek sodelovanja (Davie 2008, 157).

Kasneje, leta 2000 je v Haagu potekal *Drugi svetovni forum o vodah*, kateri je za razliko od Mar del Plate in Dublina, sprejel nujno potreben akcijski program za sodelujoče države. To je pripeljalo do rojstva organizacije *Global Water Partnership* (v nadaljevanju GWP), katera sedaj igra ključno vlogo pri promoviranju in koordiniranju IWRM. GWP opredeljuje IWRM kot *proces, ki spodbuja usklajen razvoj in gospodarjenje voda, zemljišč in s temi povezana sredstva, vse z namenom izboljšanja gospodarske in socialne blaginje na pravičen način, brez ogrožanja trajnosti vitalnega ekosistema*. Poudarek je na povezovanju med sektorji, ki se ukvarjajo z vodnimi viri, vključno z lokalnimi skupnostmi. Četudi IWRM promovirajo kot nov pristop je v veliko smeri viden kot povratek k tradicionalnim vrednotam, katere priznavajo povezavo med hidrologijo, ekologijo in gospodarjenju z zemljišči. IWRM pomeni okvir za spremembe, katere priznavajo prepletenost in ustvarjajo strukture upravljanja voda na tem principu. Gre za poskus umika od struktur, katere promovirajo tekmovanje med individualnimi sektorji za omejene vodne vire, in premik proti skupnemu lastninjenju gospodarjenja z vodami. Skratka, Drugi svetovni forum o vodah je pomenil uspeh, ne samo z vidika ponovne postavitve IWRM na svetovne politične agende, ampak tudi za potrjevanje aktivnega sodelovanja vseh vpletenih igralcev držav v razvoju in k zblíževanju vodnih voditeljev ter skupnosti (Davie 2008, 158; Global Water Partnership 2010).

Sledili so še trije dogodki, kateri so zapečatili IWRM kot edini pravilen pristop k reševanju vodnih problemov. *Mednarodna konferenca o pitni vodi* v Bonnu, leta 2011 je zagotovila akcijske programe za IWRM z združitvijo pogledov razvitih držav s še razvijajočimi ter razkritjem in odpravo praktičnih težav pri izvajanju vsakdanjih praks gospodarjenja z vodami. S sprejetimi akcijskimi programi so pripomogli k resnični učinkovitosti procesa IWRM. Sledil mu je *Svetovni vrh o trajnostnem razvoju* v Johannesburgu leta 2002, kateri je mednarodno politično priznal IWRM kot vodilno vodno analitično orodje. Ter *Tretji svetovni forum o vodah* v Kyotu leta 2003, kateri je prvič v zgodovini združil za isto mizo tako vpletene interesne skupine ter vodne ministre in ustvaril večstrankarski dialog na temo voda. Poleg tega je tudi predlagal uvedbo omrežja spletnih strani, katere bi nudile vpogled v razvoj

posameznih držav, podlago za izmenjavo informacij, znanj ter sodelovanje med državami in mednarodnimi organizacijami na globalni ravni (Rahaman in Varis 2005, 17–18).

Zadnje štiri desetletja vrhov in konferenc so bila bistvenega pomena pri ozaveščanju mednarodne skupnosti o nujnosti vzpostavitve integriranega tipa gospodarjenja z vodami. Sčasoma je »pametni« WM pridobil priznanje za učinkovit način izboljšanja kakovosti življenja. Čeprav je IWRM trenutna modna muha razvoja v vodnem sektorju, izzivi kako zmanjšati luknjo med teoretično dogovorjenimi politikami in izvajanjem ostajajo (Rahaman in Varis 2005, 18). Preden preidem dalje, naj najprej predstavim kaj teoretično ozadje IWRM sploh je.

IWRM temelji na treh stebrih, katerih namen je izrecno preprečevanje razdrobljenega pristopa upravljanja vodnih virov: prvi steber se nanaša na *obstoj ugodnega okolja*, kateri vključuje ustrezne politike, strategije, zakonodajo in mednarodno sodelovanje za doseg trajnostnega razvoja in gospodarjenja z vodami; drugi steber se nanaša na vzpostavitev *institucionalnega okvirja*, s katerim se politike, strategije in zakonodaja implementirajo; in tretji steber, kateri obsega *menedžerske instrumente* (npr. dodeljevanje virov, ocene informacij, gospodarska orodja), kateri so potrebni za upravljanje teh institucij (Global Water Partnership 2010). Na IWRM moramo gledati kot na proces in ne kot enkratni pristop, saj je dolgoročne, stalno se spreminjajoče narave na iterativni namesto linearni način. Podrobneje, znotraj teh stebrov proces IWRM zaobsega pet elementov, kateri so opredeljeni Tabeli 3.2. Čeprav konceptualni pristop IWRM ostaja dokaj meglen, njegovi osrednji elementi običajno vsebujejo: kombinirano obravnavo vode, vključno s socialnimi, ekonomskimi in ekološkimi razsežnosti, medsektorsko WM, ki temelji na celotnem načrtovanju in princip sodelovanja ter dobrega upravljanja (Kramer in Pahl-Wostl 2014, 11).

Tabela 3.2: Elementi IWRM

Elementi IWRM	Zahteve
<i>Optimizacija oskrbe z vodo</i>	Vključuje izvedbo ocen površinskih in podzemnih zalog voda, analize ravnovesja voda, sprejemanje sistemov za ponovno uporabo odpadnih voda, vrednotenje vplivov na okolje, poznavanje hidrološkega ciklusa in njegov odziv na situacije vodnega stresa ¹³ .
<i>Upravljanje povpraševanja</i>	Vključuje sprejetje politik za povračilo stroškov, uporabo učinkovitih tehnologij in vzpostavitev decentraliziranih organov upravljanja.
<i>Zagotavljanje enakega dostopa</i>	Vključuje podporo združenj za učinkovito porabo vode, vključevanje marginaliziranih skupin, upoštevanje enakosti spolov in izobraževanje lokalnih skupnosti.
<i>Vzpostavljanje politik</i>	Primeri so implementacija davka, kjer onesnaževalec plača, oblikovanje norm in standardov za določitev kvalitete vode ter regulatornih mehanizmov.
<i>Medsektorski pristop</i>	Uporaben je medsektorski pristop odločanja, kjer je organ za WG zaposlen odgovorno, pri tem pa imajo tudi vsi zainteresirani deležniki svoj delež v procesu upravljanja. Spodbuja tudi zaupanje med vsemi sektorji.

Vir: prirejeno po Global Water Partnership (2010); Davie (2008, 158).

Akterji izza IWRM

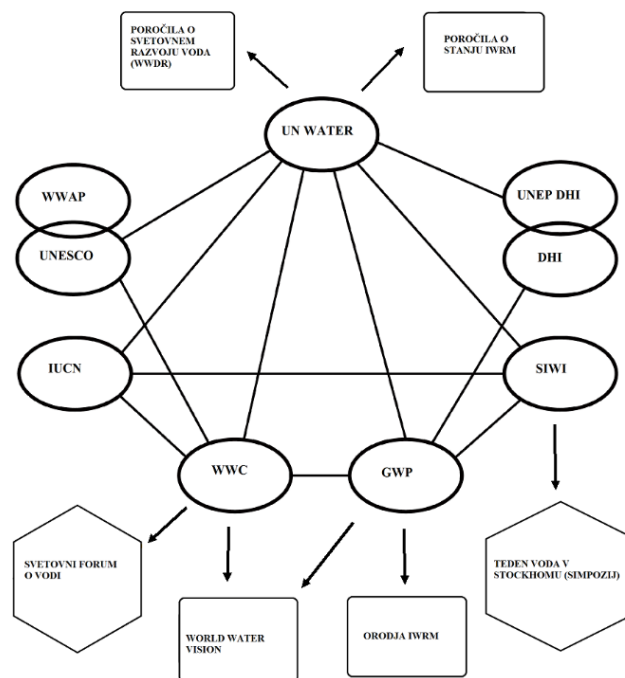
IWRM je bil priznan s strani mnogih akterjev kot primeren pristop in odziv na izzive sodobnega WM. IWRM norme so bile razvite in razširjene na eni strani preko omrežij nevladnih igralcev, kateri so prispevali k njenemu vplivu v svetovnem diskurzu in preko nacionalnih politik, na drugi strani. Lahko celo trdimo, da so globalni nevladni akterji oblikovali norme IWRM tako, da se ta implementira in povzroča določene učinke različno, glede na posamezno državo. Vendar kdo so ti akterji, ki so izoblikovali razvoj IWRM, kakršnega poznamo danes? Glede na Kramer in Pahl-Wostl (2014, 11) obstaja javnopolitično

¹³ Država doživi situacijo »vodnega stresa«, ko letne vodne zaloge pitne vode padejo pod 1.700 m³ na osebo (Rahaman in Varis 2005, 19).

omrežje¹⁴ izza IWRM, imenovali so ga GWP-IWRM. Glavni akterji znotraj tega omrežja so tesno povezani med seboj prek institucionaliziranih odnosov popolnoma ne-hierarhične narave. Znotraj omrežja je javni sektor dobro zastopan v obliki mednarodnih organizacij kot so UN Water, Organizacija Združenih Narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO), Stockholmski mednarodni institut za vodo (SIWI), Center za vode in okolje (UNEP-DHI) ter Svetovni program za ugotavljanje stanja voda (WWAP). Nacionalne vlade imajo v tem primeru le omejeno posredno vlogo (sodelujejo pri pogajanjih s Komisijo za trajnostni razvoj ZN, na Svetovnih vodnih forumih in v odborih Svetovnega sveta za vode in GWP-ja). Zasebni sektor pa je zastopan v svetu guvernerjev Svetovnega sveta za vode (WWC) in do neke mere tudi v usmerjevalne odboru GWP-ja. Raziskovalne ustanove in mednarodna strokovna združenja igrajo pomembno vlogo pri tehničnih odborih in svetih svetovalnih teles celotnega omrežja, in tako nudijo omrežju konstantni dotok strokovnega znanja. Po drugi strani pa lahko vidimo, da so organizacije civilne družbe in nevladnih organizacij z izjemo ene (Mednarodne zveze za ohranjanje narave ali IUCN) slabo zastopane v omrežju. Znotraj omrežja so tesno povezani odnosi neformalne narave, z ohlapno opredeljenimi mejami. Kakor vidimo iz Slike 3.2, glavni akter ne obstaja, saj prevladuje ne-hierarhično okolje, v katerem je razprava zaželeno. Ovalne oblike predstavljajo glavne akterji (najpogosteje mednarodne organizacije), ostale oblike pa produkti njihovega sodelovanja (v obliki poročil, forumov in mednarodnih srečanj), na podlagi katerih se tudi IWRM izboljšuje.

¹⁴ *Javnopolitično ali policy omrežje* razumemo kot »sklop relevantno stabilnih odnosov med številnimi akterji na različnih ravneh javnopolitičnega odločanja. Tej odnosi so ne-hierarhične in samostojne narave, akterji pa si pri tem delijo skupne interese (z obzirom na javno politiko) in sredstva za dosego teh skupnih interesov« (Börzel 1997, 1).

Slika 3.2: Javnopolitično omrežje izza IWRM



Vir: Kramer in Pahl-Wostl (2014, 11).

Omejitve IWRM

Pregled literature WM nam ponuja dejstvo, da če se želimo znebiti vodnih problemov, moramo na vodo gledati kot integriran vir. Ta pa potrebuje integriran pristop gospodarjenja z vodami, kakor je IWRM. Uporaba IWRM s strani priznanih mednarodnih organizacij (npr. ZN in Svetovna Banka) in pojav v vplivnih dokumentih (npr. Agenda 21) pričajo in morda tudi prepričujejo, da je slednji edini zares učinkovit pri reševanju vodnih problemov. A vendar, popolnost le stežka dosežemo, zlasti v relaciji do voda. Crase in Cooper (2015, 389) sta raziskala uporabnost IWRM pri oblikovanju načrta upravljanja za porečje Murray-Darling v Avstraliji in izpostavila sedem kritik tega pristopa. Prva kritika opredeljuje IWRM kot koncept, kateri je omejen le na reševanje teoretičnih problemov in ne tistih iz »resničnega sveta«. Za reševanje le-teh pa so uporabljene metode tako širokega spektra, da lahko kakršenkoli način posredovanja umestimo vanje. Tretja kritika se nanaša na preprosto nezdržljivost konceptov učinkovitosti in pravičnosti. Naslednja kritika izpostavlja nejasnost mehanizmov za rešitev teh konfliktov. Poleg tega pa obstoji neobstoj dejstev o resničnem delovanju tega procesa. In v zadnji kritiki avtorja celo izpostavljata primere še razvijajočih držav, v katerih lahko razberemo znake o poslabšanju stanja gospodarjenja z vodami z

uporabo IWRM modela. Svojo analizo pa zaključujeta s skrbjo o potencialu IWRM kot le enemu izmed mnogih instrumentov. Imenujeta ga celo »trojanski konj« za udejstvovanje določenih političnih interesov.

Nekaj skrbi pa je bilo izraženih tudi na Svetovnem tednu vode v Stockholmu leta 2014 (Granit 2014). Prvi element deležen kritike je bila njegova prvotna usmerjenost v vodo kot vir, katera se kasneje spreobrne v prizadevanje integracije sektorjev. Drugič, IWRM je proces, kot menedžerski pristop pa ne opredeljuje jasne razvojne in menedžerske rezultate. Tretji element izpostavlja izrecno zanemarjenje širših političnih in gospodarskih okoliščin izven porečja. In zadnji element poudarja njegovo zanemarjenje hidrološkega cikla v celoti, vzdolž kontinuuma od kopnega, rek, obale in morja (Granit 2014).

3.5.2 ICM

Integrated Catchment Management (ICM) oziroma Integrirani pristop upravljanja porečij, velikokrat imenovan tudi kot Integrated Water Basin Management (IWBM) je v bistvu podmnožica IWRM. Definiran je kot pristop, ki želi doseči trajnostno ravnotežje med uporabo in zaščito vseh naravnih virov v porečju ob hkratnem oblikovanju trajnostne družbe s pomočjo sodelovanja vseh vpletenih akterjev, skupnosti in vlade v menedžerskem procesu. ICM v luči integracijskega pristopa se lahko uporablja za izvajanje IWRM. ICM in IWRM si delita dva ključna načela: nujno potrebno vključenost lokalne skupnosti po participativnem pristopu v vse aktivnosti povezane z upravljanjem virov in sprejemanje ideje o spremembah, bodisi od manjših sprememb v strukturi upravljanja za spopadanje s sodobnimi pritiski upravljanja pa tja do velikih sprememb, ki se navezujejo na prihodnost (Giupponi 2005, 93; Davie 2008, 159).

Od IWRM se razlikuje v dveh točkah:

1. ICM prepoznava porečje kot primerno organizacijsko enoto za razumevanje in WM povezanih biofizikalnih procesov v kontekstu, ki vključuje socialne, ekonomske in politične vidike. Podrobneje, z opredelitvijo porečja kot ustrezne organizacijske enote za upravljanje biofizikalnih procesov, se oblikuje spoznanje da so hidrološke poti pomembne ne samo z menedžerskega vidika, ampak tudi z biofizikalnega vidika (razširitev mej upravljanja na ozemlje). Skratka, ICM prepoznava povezavo med zemljiščem porečja in reko kot vodnim virom.

2. Obstaja priznavanje prostorskega konteksta različnih menedžerskih aktivnosti in pomen kumulativnega učinka znotraj porečij. Kumulativni učinek se nanaša na način, ko imajo majhna dejanja zelo majhen učinek, vendar združena, te povzročijo velik vpliv. To velja tudi za sistem porečja, kjer lahko individualno onesnaževanje rek, če združen z ostalimi, prestopi mejni prag okoljsko sprejemljivega (Davie 2008, 159).

Koncept integracije v kontekstu z ICM se uporablja v treh različnih konotacijah, kakor lahko vidimo iz Slike 3.3: *prvič*, integracija med lokalno skupnostjo, znanostjo in javno politiko je taka, da skupnost lahko načrtuje in izvaja oba ostala vidika, znanost lahko poteka znotraj skupnosti in v tesni povezavi z zahtevami politik in obratno. *Drugič*, integracija poteka tudi preko povezovanja različnih znanstvenih in tehničnih disciplin za reševanje večdimenzionalnih problemov in *tretjič*, prostorska integracija na področju celotnega porečja je nujna za oceno kumulativnih učinkov različnih ukrepov (Davie 2008, 152).

Slika 3.3: Povezovalna narava ICM v okviru znanosti, lokalne skupnosti in državnega upravljanja



Vir: Davie (2008, 159).

3.5.3 WDF

Okvir za vodno diplomacijo («*Water Diplomacy Framework*» ali WDF) štejemo med novejšo in še nepriznane pristope gospodarjenja z vodami. Njegovi temelji so zakoreninjeni v teoriji kompleksnosti in non-zero-sum tipu pogajanj. Temelji na treh predpostavkah, in sicer: na vodo moramo gledati kot fleksibilni vir in ne na omejeni, znanost, družba in politika se združujejo in ustvarjajo vodna omrežja ter, vodna omrežja so kompleksna, nepredvidljiva in jih moramo upravljati na non-zero-sum principu, kateri zagovarja vzajemne koristi (Islam in

Susskind 2013, 9–10). Podrobnejše razlike med tradicionalnim pristopom reševanja konfliktom in WDF so opredeljene v Tabeli 3.3.

Tabela 3.3: Glavni elementi WDF-ja in v čem se razlikuje od tradicionalne teorije reševanja konfliktov uporabljene za reševanje vodnih problemov

	WDF	Tradicionalna teorija reševanja konfliktov¹⁵
Domene in lestvice	Voda prečka različne domene (naravno, družbeno, politično) in meje na različnih lestvicah (prostorska, časovna, institucionalna in pravna).	Porečje je omejeno znotraj ene domene.
Razpoložljivost vode	Virtualna ali vgrajena voda, modra ali zelena voda – tehnologija in pogajalske tehnike so tiste, ki nam omogoča ponovno uporabo in ustvarjajo fleksibilno razpoložljivost za konkurenčne zahteve.	Voda je omejeni vir in konkurenčne zahteve po fiksni razpoložljivosti vodijo do pojava konfliktov.
Vodni sistem	Vodna omrežja sestavljajo družbeni in naravni elementi, ki prečkajo meje ter so podvržene neprestanemu in nepredvidljivemu spreminjanju znotraj političnega konteksta.	Vodni sistemi so omejeni znotraj lastnih naravnih elementov; odnosi vzroka – posledic so znani in jih lahko takoj modeliramo.
Vodni menedžment	Vse zainteresirane strani morajo biti vključene v vsaki fazi javnopolitičnega procesa. Pomembno je sodelovanje pri reševanju problemov in strokovna pomoč.	Odločitve so sad strokovnjakov; znanstvene analize pred participacijo vseh ostalih akterjev; dolgoročni načrti določajo odločitve na kratki rok; cilj je optimizacija glede na politične zahteve.
Ključna analitična orodja	Ocene vpletenih akterjev, skupno ugotovljena dejstva, pisanje scenarijev, ipd. so glavna analitična orodja.	Sistemi gradnje, optimizacija, teorija iger, sistemske podpore pogajanja so najpomembnejša orodja.
Teorija pogajanj	Večstrankarska pogajanja vodijo do koalicijskega vedenja; mediacija kot neformalno reševanje problemov to ključna na učinkoviti non-zero-sum tip pogajanj.	Trda pogajanja s slogom zapornikove dileme, teorije dvo-nivojske igre, ipd.

¹⁵ Uporabljena za vodo in druge skupne lastninske vire (CPR) ali *common-pool resource* (engl.).

Vir: prirejeno po Islam in Susskind (2013, 15).

3.5.4 Povzetek

Različni deli tega poglavja so nam predstavili tri vrste struktur upravljanja vode. Vsem trem pogledom je skupno naslednje: vodo moramo obravnavati kot integrirani vir in ne samostojno, saj je tesno prepleten z družbenim in naravnim okoljem, ki ga obdaja; vsak izmed pristopov ali procesov se mora prilagoditi, glede na porečje v katerem se izvaja, saj je vsako porečje edinstveno; če želimo zagotoviti uspešno WM je nujno potrebna široka udeležba vseh vpletenih akterjev (od lokalne skupnosti, stroke, interesnih skupin pa tja do političnih odločevalcev); ohranitev ekosistema je prioritetenega pomena ter teoretično podlago pristopov morajo spremljati strokovno podprte analize posledic ter konkretni pravno-formalni akti za izvajanje.

4 EVROPSKA VODNA POLITIKA

4.1 Kronološki pregled razvoja vodne politike EU

Zakonodaja o vodah je bila ena izmed prvih zajetih v okoljsko politiko EU. Obsega več kot 25 direktiv in odločb (Lanz in Scheuer 2001, 4). Razvoj evropske zakonodaje na področju vodnih virov lahko strnemo v tri obdobja.

Prvo obdobje sega od leta 1975 pa tja do 1980. Zaznamuje ga sprejetje *Direktive 75/440/EGS o pitni vodi* in *Direktive o podzemni vodi*. Temeljile so na Okoljskem akcijskem programu (EAP) iz leta 1973, kateri je zahteval uporabo mejne vrednosti emisij (ELV) in standarde kakovosti okolja (EQS). Osredotočale so se predvsem na standarde kakovosti vode ter varstvu površinskih pitnih voda. Ta dvojni pristop je v praksi osvetlil razdrobljenost zakonodaje in težave pri njenem izvajanju (Lanz in Scheuer 2001, 4; Kaika 2003, 300; Šentej 2013, 50).

Leta 1991 je nastopilo **drugo obdobje**, katero je bilo prvič usmerjeno ne samo na določitev spremenljivih standardov kakovosti vode, temveč tudi na kontrolo vrednosti emisij, kot sredstva za doseg zelenih standardov. Nova zakonodaja je vključevala *Direktivo o čiščenju komunalne odpadne vode*, *Nitratno direktivo*, *Direktivo o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja*, nova *Direktiva o pitni vodi* in pa tudi *Seveso II direktivo*, katera je vključevala pomembne vidike varovanja vode (Kaika 2003, 300; Dworak in drugi 2006, 3). »V tem obdobju se varstvo voda ni več osredotočalo na vir oziroma vrsto vode, ampak na onesnaževala, njihove vrste in vire (poselitev, kmetijstvo in industrija)« (Šentej 2013, 51). Kljub uvedbi številnih regulatornih ukrepov na ravni Skupnosti, so se kritike glede pomanjkanja doslednosti pri vodovarstvenih politikah nadaljevale (Dworak in drugi 2006, 3).

Sporočilo Evropske Komisije leta 1996 o uvedbi enotne vodne politike je zaznamovalo začetek **tretjega obdobja**. Predlagala je sprejem nove zakonodaje (*Vodne direktive* ali WFD), katera koncentrira, racionalizira, standardizira, poenostavlja in s tem izboljšuje učinkovitost evropske vodovarstvene zakonodaje (Dworak in drugi 2006, 4). V veliko pogledih to obdobje zajema dva predhodna pristopa in ponuja enoten okvir vodne politike EU (Kaika 2003, 300). Prvič, »Vodna direktiva ne izpostavlja le varstva vode pred vplivi, temveč je njena vsebina celovito WG«, drugič, »predmet direktive niso posamezna vrsta vode, posamezen vir onesnaževanja in podobno, temveč celotna povodja« in tretjič, »cilj Vodne direktive ni zmanjšati vplive onesnaževanja, temveč dosegati dobro stanje voda, pri tem pa se poleg

onesnaževanja upošteva tudi vpliv urejanja na vodne ekosisteme« (Šentej 2013, 51). V skladu z merili Vodne direktive so bile sprejete še naslednje hčerinske direktive: *Direktiva o okoljskih standardih kakovosti*, *Direktiva o podzemni vodi* in *Direktiva o določitvi strokovnih zahtev za kemijsko analiziranje in spremljanje stanja voda*. Poleg njih pa sta tu še *Poplavna direktiva*, sprejeta leta 2007 in *Morska direktiva*. »Preživeli izjemi iz prejšnjih obdobj sta le še Nitratna direktiva in Direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode« (Šentej 2013, 51). WFD v svojem 22. členu poenostavlja vodno zakonodajo tako da »razveljavlja sedem starejših direktiv: od leta 2007 direktivo, ki je urejala kakovost površinskih voda in z njo povezano direktivo o merilnih metodah ter pogostosti vzorčenja in o izmenjavi informacij o kakovosti vode«, od decembra 2013 »direktivo, ki ureja kakovost sladkih voda, kakovost vode za lupinarje, varstvo podzemne vode pred onesnaževanjem z nekaterimi nevarnimi snovmi in onesnaževanje pri odvajanju nekaterih nevarnih snovi v vodno okolje« in od leta 2014 še staro kopalno direktivo. »Operativne določbe teh direktiv so prevzete v sedanji vodni direktivi (Kodre in Stanič Racman 2013, 60).

4.2 Opredelitev WFD

Razvoj vodne direktive se je pričel leta 1995, ko so se Evropska Komisija, Odbor Evropskega parlamenta za okolje, javno zdravje in varnost hrane ter Svet za okolje EU dogovorili o začetku postopkov za uvedbo zakonodaje, katera bi vsebovala bolj globalen pristop k vodnim politikam (Kaika 2003, 300). Razloge za oblikovanje Vodne direktive, kakršno poznamo danes lahko pripišemo sedmin okoliščinam:

1. Prve iniciative za »*boljšo pripravo zakonodaje*« na ravni EU so se začela leta 1992, na vrhu EU v Edinburgu. V naslednjih desetih letih so bili rezultati uvedbe tega pristopa slabi, zaradi same kompleksnosti nalog in pomanjkanja politične podpore. Leta 2002 pa so se stvari obrnile, saj je Komisija pod vodstvom Prodirja sprejela Medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje, katera zajema 16 ukrepov za izboljšanje celotnega zakonodajnega postopka in začetne faze implementacije. To je pomenilo začetek splošne poenostavitve zakonodajnega okolja v EU, med nje pa je spadala tudi okoljska politika, pod katero pa je vključena vodna politika. Koncept boljše priprave zakonodaje strmi k sprejemu ali preoblikovanju obstoječe zakonodaje, z namenom dosega bolj preproste zakonodaje (Lanz in Scheuer 2001, 1).
2. Reforma vodne politike pa je bila tudi rezultat radikalnih sprememb v političnem, ekonomskem in družbenem okolju ter sprememb t. i. »družbenega kapitala« na

lokalni, nacionalni in evropski ravni. Kaika (2003, 300) opredeljuje družbeni kapital kot rezultat vpliva formalnih in neformalnih norm, mej, odnosov in značilnosti interakcije med družbenimi akterji ter stopnji njihove kohezije z družbo na zmožnost družbe za asimilacijo sprememb ali implementacije politik za doseg cilja.

3. Vodna direktiva spada v kontekst zakonodajnih ukrepov EU. Primarni namen zakonodajnih ukrepov pa je integracija. Integracija odpravlja trgovske ovire, tako da poteka interakcija med državami članicami nemoteno. Uzakonja zakonodajo EU v vseh državah članicah z namenom usklajevanja njihovih nacionalnih pravnih redov in v okviru okoljske politike določa enake standarde med državami članicami za različne aktivnosti, ki so hkrati lahko tudi vzrok okoljskih eksternalij – ti so na primer nevarni odpadki, emisije toplogrednih plinov v ozračje in izpust kemičnih snovi v vode (Louka 2008, 52).
4. Postopno oblikovanje novih gospodarskih interesov znotraj procesa dodeljevanja voda in potreba po reguliranju teh interesov. Projekti vodo-oskrbe niso več samo državno vodeni iz skupnih sredstev za ljudi, predstavljajo tudi možnosti za razvoj nove panoge na trgu in s tem tudi obravnavani v skladu s pravili tržnega gospodarstva, kar pa lahko ob neprimerni regulaciji povzroči izkoriščanje (Kaika 2003, 301).
5. Zavedanje kompleksnosti značilnosti vode in problemov gospodarjenja z vodnimi viri.
6. Zavedanje velike kompleksnosti vodnega menedžementa je posledično ustvarilo zapleten sistem velikega števila akterjev in institucij na lokalni, nacionalni in nadnacionalni ravni. To pa je sprožilo potrebo po premiku centra upravljanja z vodami od lokalne do globalne ravni, kjer bi decentralizirano več-ravenno odločanje imelo glavno besedo (Kaika 2003, 301).
7. Splošno povečanje skrbi za okolje. Varstvo okolja, katero je bilo komaj upoštevano v prvih fazah industrijske urbanizacije ima zdaj centralno vlogo v razpravah o procesu dodeljevanja in upravljanja z vodnimi viri na vseh ravneh odločanja (Kaika 2003, 301).

Direktiva Evropskega parlamenta in sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike ali krajše, *Vodna direktiva* je prišla v veljavo 22. decembra 2000. Določa pa »okvir za varstvo celinskih površinskih voda, somornic, obalnega morja in podzemne vode ter postavlja ambiciozen cilj doseganja dobrega stanja voda« (ekološkega, kemijskega in hidromorfološkega stanja) z uporabo »načrtov

uporabljanja voda (NUV) in programov ukrepov upravljanja voda (PU NUV)« (Kanakoudis in Tsitsifli 2010, 70; Kodre in Stanič Racman 2013, 56).

Kodre in Stanič Racman (2013, 56–57) pojasnjujeta korake, ki jih morajo države članice izvesti, da se direktiva implementira, in sicer: kot prvo morajo države članice identificirati svoja porečja in jim dodeliti vodno območje¹⁶, »za svoja vodna območja podati opis značilnosti vodnih območij, izvesti analizo obremenitev in vplivov človekovega delovanja na vode in ekonomsko analizo obremenjevanja voda«. Majhna vodna območja lahko združijo za oblikovanje večjega vodnega območja. Obalne vode, ki pa ne padejo točno pod določeno vodno območje pa lahko dodelijo najbližjemu in najbolj primernemu vodnemu območju. Isto velja za podzemne vode (Louka 2008, 52). Nato morajo »na podlagi monitoringa določiti stanje vodnih teles na vodnih območjih«. Tej podatki bodo kasneje služili kot »slika stanja vodnih območij in vodnih teles, pa tudi razkritju pglavitnih problemov na področju voda«. Nenazadnje pa sledi »priprava programov ukrepov upravljanja voda« na ravni porečij, »ki vključujejo tako temeljne kakor dopolnilne ukrepe« (Kodre in Stanič Racman 2013, 56–57) ali PU NUV, kateri morajo biti obnovljeni vsakih šest let. Za oblikovanje slednjih pa morajo države članice najprej pooblastiti enega ali več pristojnih organov (kot administrativno enoto) za vsako vodno območje za izdelavo načrta (Lanz in Scheuer 2001, 10) ter nato »preveriti učinek temeljnih ukrepov na stanje voda. To izvedejo tako, da na podlagi poznavanja značilnosti, pritiskov, vplivov in stanja voda pripravijo scenarij, v katerem ocenijo pričakovanje vodnih teles v letu 2015, če bi izvajali samo temeljne ukrepe«. V primeru, »da dobro stanje do leta 2015 ne bi bilo doseženo, morajo identificirati vzrok in ga nasloviti z dopolnilnimi ukrepi«. Slednje je pomembno tudi z vidika preizkusa »učinkovitosti temeljnih ukrepov pri doseganju okoljskih ciljev«. Države pa lahko »oblikujejo tudi preventivne dopolnilne ukrepe za preprečevanje poslabšanja stanja« (Kodre in Stanič Racman 2013, 56–57). Poleg nacionalnih vodnih območij, direktiva pripisuje oblikovanje mednarodnih vodnih območij. Države članice morajo zagotoviti, da se porečju, ki poteka preko ene države ustvari mednarodno vodno območje. Za dele porečja, ki padajo znotraj ene države, mora ta država dodeliti ustrezen organ za implementiranje direktive. Na nadnacionalni ravni pa se morajo države, ki si delijo to porečje, uskladiti da dosežejo zastavljene cilje. Države, z namenom mednarodnega sodelovanja, lahko zaposlijo že obstoječe administrativne strukture določene z mednarodnimi sporazumi, kot je mednarodna komisija pristojna za čezmejni WG. V primeru

¹⁶Usklajevanje upravnih ureditev na vodnih območjih je opisano v 3. člen Vodne direktive.

da država članica deli porečje z nečlanico, direktiva določa oblikovanje koherentnega in integriranega sistema upravljanja porečja za dosego ciljev (Louka 2008, 53–54).

Opisani koraki imajo časovne roke, znotraj katerih jih države članice morajo izvesti. Če teh ne izvedejo v zastavljenem roku, lahko Evropska Komisija sproži pravne kršitve zoper njih na Sodišču Evropske Unije. Tabela 4.1 povzema ključne obveznosti poročanja. Za izboljšanje dostopa do pridobljenih podatkov in izvedenih poročil pa sta Evropska Komisija in Evropska agencija za okolje oblikovala elektronsko zbirko podatkov in informacijski sistem za vode, imenovan WISE (Evropski informacijski sistem za vode) (Kanakoudis in Tsitsifli 2010, 72).

Tabela 4.1: Časovni okvir za implementacijo prvega upravljalnega ciklusa WFD (referenčni datum vsakega leta je 22. december).

Leto	Ukrep	Referenca v WFD
2000	Vodna direktiva preide v veljavo	25. člen
2003	Prenos v pravne rede držav članic (za nove države članice je rok 1. 5. 2004)	24. člen
	Opredelitev vodnih območij in njihovih pristojnih organov	3. člen
2004	Opredelitev značilnosti porečij: pritiski, vplivi in ekonomska analiza	5. člen
	Oblikovanje registra zaščitenih območij	6. in 7. člen
2006	Oblikovanje omrežij nadzora in programov spremljanja	8. člen
	Začetek javnih konzultacij o časovnem načrtu in delovnemu programu za oblikovanje NUV	14. člen
2008	Predstavitve osnutka NUV javnosti (6 mesečno konzultacijsko obdobje za javnost)	13. in 14. člen
2009	Priprava osnutka programa ukrepov za vsako vodno območje z namenom dosega okoljskih ciljev	11. člen
	Prva objava PU NUV, ki vključuje vsa vodna telesa	13. člen
2010	Uvedba cenovnih politik	9. člen
2012	Implementacija operativnega programa ukrepov	11. člen
2015	Zaključek prvega upravljalnega ciklusa in dosežek okoljskih ciljev	4. člen

Vir: CEC (2007, 6); Kanakoudis in Tsitsifli (2010, 72).

Tu lahko še omenim dve novosti, ki jih prinaša direktiva, in sicer: načelo »plača povzročitelj obremenitve« in načelo »celovitega povzročila stroškov storitev, povezanih z obremenjevanjem voda«. Pomen obeh načel je, da »morajo tisti, ki povzročajo pritiske na

vodo, za obremenitev (rabo in onesnaževanje) plačati dajatve na način, da se iz zbranih sredstev zagotavlja izvajanje nalog upravljanja voda, skladno z Vodno direktivo« (Kodre in Stanič Racman 2013, 58). S tem želi direktiva spodbujati gospodarno rabo vode in z zmanjšanjem onesnaževanja prispevati k hitrejšemu doseganju okoljskih ciljev direktive.

Implementacija direktive je sprožila vrsto tehničnih izzivov za države članice, Evropsko Komisijo, nevladne organizacije ter ostale vpletene akterje. Poleg tega je treba tu še upoštevati čezmejno naravo voda (povodja namreč prečkajo administrativne/teritorialne meje). Prav zaradi tega je bilo za uspešno in učinkovito implementacijo najprej pomembno uskladiti razumevanje direktive med državami članicami (Kanakoudis in Tsitsifli 2010, 71). Za reševanje tega izziva »so se države članice, Norveška in Evropska Komisija sporazumele o skupni strategiji za izvajanje ali CIS (angl. *Common Implementation Strategy*)«. Rezultat te strategije so bila »navodila za izvajanje posameznih zahtev direktive, drugi dokumenti, skupni dogodki kot so konference, strokovna srečanja in druge aktivnosti« (Kodre in Stanič Racman 2013, 61–62). V okviru CIS pa se »uskklajuje tudi izvajanje t.i. hčerinskih direktiv, Direktive o okoljskih standardih kakovosti in Direktive o podzemnih voda, poleg tega pa tudi izvajanje Poplavne direktive. Morska direktiva ima vzpostavljen soroden implementacijski proces, ki je usklajen s procesom CIS pri Vodni direktivi« (prav tam, 62).

WFD lahko razumemo kot instrument načrtovanja. Poudarek direktive ni toliko doseg zastavljenih posamičnih, kvantitativnih ciljev, ampak oblikovanje institucionalne strukture in procesov, ki lajšajo integriran WM. Direktiva je procesno usmerjena zakonodaja. Zajema instrumente načrtovanja kot sredstvo za doseg kvalitetne vode. To je razvidno iz orodij, ki jih uporablja za implementacijo (npr. PU NUV). Procesna zakonodaja ponuja državam članicam vpogled na postopke dosega zastavljenih ciljev, vendar pri tem ohranja možnost prilagajanja teh postopkov državi. Prilagoditev postopkov ni popolnoma brez ovir, saj morajo pri izbiri le-tega države pojasniti zakaj so izbrale prav ta postopek za doseg izbranih ciljev ali zakaj izključujejo določene norme iz splošne zakonodaje, ki pa so hkrati bile uporabljane pri ostalih DČ (Louka 2008, 54).

4.3 Javnopolitični akterji oblikovanja WFD

Pojav prej omenjenega oblikovanja novih sklopov ravni, javnopolitičnih igralcev in odnosov povzroča močne učinke na sprejemanje odločitev in na načine, kako je politično soglasje ali nesoglasje izraženo. Pojavlja se nov način udejanjanja politik, pri čemer so politična dejanja v

svoji tradicionalni obliki (tj. protesti, stavke ipd.) nadomeščena s praksami sodelovanja (Kaika 2003, 302). Četudi so načrtovalni proces, cilji in podrobne priloge na prvi pogled namenjene zgolj stroki, Vodna direktiva ponuja participacijo vsem vodnim uporabnikom (zainteresiranim strankam) in javnosti v vodnem menedžmentu. WFD ločuje med deležniki in javnostjo. Deležniki so tisti, ki imajo interes v odločitvah, ki jih sprejema WG; javnost na splošno nima jasno definiranega interesa, ampak čuti posledice odločitev upravljanja. Zanje se predpostavlja tudi obstoj neke skrbi za upravljanje z vodnimi viri in dostopnosti do vode. Ta participativni vidik Vodne direktive je hkrati pomemben element IWRM. Pomembnost vključitve deležnikov temelji na predpostavki, da vključenost pri sprejemu javnopolitičnih odločitev pri uporabi vode, lahko vpliva na kasnejši sprejem superiornih odločitev. Ali pa še boljše, ker bodo deležniki hkrati soodločevalci bodo potemtakem lahko implementirali svoje odločitve, brez da bi potrebovali tretjo stranko (Louka 2008, 63). Skratka, sodelovanje pri oblikovanju direktive, ponuja soodločevalcev občutek vpletenosti, kar pa na dolgi rok pomeni večanje možnosti za uspeh pri izvajanju sprejete odločitve.

Prakse sodelovanja Vodna direktiva razčlenjuje v tri vrste, in sicer: oskrbo z informacijami, posvetovanje in aktivno sodelovanje. Temelj vsakega sodelovanja je oskrba informacij javnosti. Posvetovanje (pisno in ustno) se nanaša na administrativna telesa, ki se posvetujejo z ljudmi in zainteresiranimi skupinami o njihovem znanju, percepciji, izkušnjah in idejah. Še višji nivo sodelovanja pa je sodelovanje pri razvoju in implementaciji načrtov. Zainteresirane stranke aktivno sodelujejo pri načrtovanem procesu z razpravami. Proces oblikovanja Vodne direktive je trajal pet let. Pri kasnejšem oblikovanju načrtov upravljanja voda, kot temeljnega elementa implementacijskega procesa, pa je direktiva določila tri stopnje sodelovanja z javnostjo: prva (pred koncem leta 2006), ki je zadevala načrtovanje programa dela, druga (pred koncem leta 2007), ki je zadevala reševanje pomembnejših problemov in tretja (pred koncem leta 2008), ki je zadevala sodelovanje pri oblikovanju PU NUV (European Communities 2003, 46)

V nadaljevanju bom opredelila nekaj soodločevalcev pri oblikovanju Vodne direktive. Prvi sklop akterjev zajema regulatorna telesa. Mednje spadajo Evropski Parlament, Evropska Komisija in Svet EU. Drugi sklop so deležniki, in sicer: okoljske nevladne organizacije, kemijska industrija, kmetijski sektor, vodna podjetja, lokalna javna oblast ter združenja potrošnikov. Njihovo sodelovanje pri pripravi osnutka direktive je potekalo v obliki formalnih konzultacij. Po končanih konzultacijskih postopkih je nastopilo obdobje neformalnega

lobiranje na vsa institucionalna telesa (Kaika 2003, 309). Tretji sklop pa zajema preprosto splošno javnost.

Noben postopek oblikovanja nove politike na EU ravni se ne more pričeti brez vključitve **Evropske Komisije** (v nadaljevanju EK) (Jordan 2007, 59). EK si lasti širok spekter pristojnosti. S pripravo zakonodajnih predlogov izvršuje zakonodajno pobudo; z izvršilno oblastjo in nadzorno funkcijo skrbi da se politike Skupnosti izvajajo in hkrati nadzoruje njihovo implementacijo. V primeru kršenja predpisov EU lahko posreduje opozorilo, sproži postopek pred Sodiščem ali denarno kaznuje kršitelja. EK v okviru izvršilne funkcije tudi upravlja proračun. V sklopu predstavniške funkcije pa poleg omenjene funkcije, zastopa tudi EU pri pogajanjih s skupinami držav ali tretjimi državami (Seketin Lestan 2004, 20–21). Kakor sem že omenila, ima EK ključno vlogo pri oblikovanju vseh politik EU. EK v obliki DG XI (Direktorata za okolje, jedrsko varnost in civilno zaščito) stoji na razpotju vseh vodnih politik na evropski ravni (Richardson 1994, 147). Pri oblikovanju Vodne direktive je EK takoj po prvi najavi o WFD, objavila javni poziv za sodelovanje. To je pomenilo možnost sodelovanja pri oblikovanju osnutka direktive za vse, ki bi si to želeli. Vzporedno z javnim pozivom pa je pri pisanju osnutka povabila tudi posebne skupine in organizacije, kot so zasebna podjetja za dobavo vode, kemična industrija, kmetijski sektor, nevladne organizacije, regulatorji in vodna podjetja držav, katera izvajajo privatizirano dodeljevanje vode. Torej, lahko rečemo da je v primeru oblikovanja WFD, EK imela tudi vlogo mediatorja, kjer je želela uslišati interese in skrbi širokega spektra zainteresiranih (Kaika 2003, 303).

Evropski Parlament (v nadaljevanju EP) je kljub svojim splošnim pomanjkljivostim kot zakonodajalec, odigral pglavitno vlogo v evropskih okoljskih politikah na splošno in vodnih politikah specifično. Kot velikokrat v politiki, posamezniki lahko odigrajo odločilno vlogo pri sprejemu politik (Richardson 1994, 147). EP »predstavlja čez 450 milijonov državljanov EU in zagotavlja demokratično osnovo skupnosti. Sestavlja ga 732 poslancev, neposredno izvoljenih na splošnih volitvah v vseh državah članicah« (Seketin Lestan 2004, 21). EP razpolaga z vrsto pristojnostmi. Med najpomembnejše štejemo: zakonodajno (opravlja jo skupaj s Svetom EU, nima pa zakonodajne pobude kot EK), proračunsko (sodeluje v postopku sprejemanja proračuna), nadzorno (izvaja demokratični nadzor nad institucijami EU preko poslanskih vprašanj oziroma preiskovalnih odborov; razpravlja tudi o letnem poročilo EK), in ostale, kot so »imenovanje Komisije, odločanje o nezaupnici Komisiji, vlaganje tožb pri Sodišču, npr. tožbe v primeru nespoštovanja pogodb, podpora oškodovani stranki itd. EP deluje tudi kot zaščitnik pravic državljanov EU, ki imajo pravico vlagati peticije« (Seketin

Lestan 2004, 22). Na primeru vodnih politik EU lahko njegovo vlogo vidimo v luči treh okoliščin. Prvič, Okoljski odbor Evropskega parlamenta je oblikoval veliko število poročil iz lastne iniciative, zaradi česar je prisilil EK k zakonodajnim ukrepom za oblikovanje novih politik. Slednje je lahko še podkrepil z oblikovanjem nekakšne koalicije z DG XI, s katerim so izvajali pritisk na EK (Richardson 1994, 147). Drugič, lobiranje. Slednje lahko nastopi posredno, na nacionalni ravni preko nacionalnih okoljskih ministrov ali pa neposredno na EP in EK (Kaika 2003, 304). In tretjič, vloga kot končni odločevalec pri sprejemu Vodne direktive.

Svet EU kot institucionalno delo, katero sestavljajo ministri vlad držav članic predstavlja odraz politične volje nacionalnih agend. Države članice so v okviru Evropske unije imele različne gospodarske, politične in družbene interese. Slednji so pripeljali do zelo različnih nacionalnih stališč v zvezi z okvirno Vodno direktivo. Velikokrat pa so ti interesi bili posledica lobijev na nacionalni ravni, na primer: kmetijske industrije zoper dviga cene vode, med kemično industrijo in zasebnim vodnim podjetjem zoper kvalitete vode in pritiskom med skupnostjo za okoljevarstvo ter tehnološkem razvoju v kmetijskem sektorju (Kaika 2003, 307). Poleg dela Sveta so tu še njegove nižje ravni, ki potiskajo vprašanja in reference naprej v obravnavo. Te ravni vključujejo Odbor predstavnikov držav članic EU (COPERER) in Okoljska skupina (Jordan 2007, 56).

Skrbi **kemijske industrije** do Vodne direktive je moč videti v relaciji do okoljskih standardov kakovosti in mejnih vrednosti emisij, saj bi njeni standardi močno otežili delo kemijskih podjetij. Kemijska industrija bo namreč občutila zahteve WFD o postopnem opuščanju PHS v 20 letih od implementacije direktive. Njena aktivna vključenost v fazi oblikovanja direktive se je nanašala predvsem na standarde povezane na kvaliteto vode – realno redefiniranje člena o opredelitvi ničnih emisij prednostno nevarnih snovi in nasprotovanju agendam okoljskih nevladnih organizacijah. Kljub tem nasprotjem se je kemijska industrija znašla v soglasju z vodnim gospodarstvom in nevladnimi organizacijami na točki o dejanskih stroških. Kjer naj bi okoljski stroški bili poplačani ne samo s strani kemijske industrije, ampak tudi s strani državljanov (Kaika 2003, 306–307).

Poleg kemijske industrije je **kmetijski sektor** tudi akter, kateri je pod močnim vplivom sprememb znotraj vodnega upravljanja. Vendar nanj ne smemo gledati kot en velik akter, ampak kot skupek močnih in finančno zadostnih lobijev na eni strani ter tisočih majhnih enot, četudi ne tako finančno stabilnih, na drugi. Glede na to, da je kmetijski sektor glavni

onesnaževalec, je imel tudi on kar nekaj skrbi glede samih zahtev direktive. Med glavne štejemo zahteve glede varstva podzemnih voda in dvig cene vode kot finančni instrument okoljevarstva. Mnenja so bili namreč, da mora okoljski strošek pokriti država ali potrošniki kmetijskih proizvodov in ne proizvajalci sami (Kaika 2003, 307).

Skupno več kot 40 **okoljskih nevladnih organizacij** iz 17 različnih držav je sodelovalo pri pripravi osnutka Vodne direktive. Aktivna vključitev nevladnih organizacij je bila bistvenega pomena pri oblikovanju direktive zaradi šestih razlogov: prvič, dobro odločanje, načrtovanje in spremljanje potrebuje zanesljive informacije, ki so velikokrat v rokah lokalnih organizacij, drugič, poleg podatkov nujenih iz strani javnosti, predstavljajo tudi nevladne organizacije bazo idej in znanja kot podlaga za oblikovanje politik in spremljanje odločitev, tretjič, »lastništvo« načrtov (ki izhajajo iz vpletenosti v oblikovanju) izboljšujejo možnosti za uspešno izvajanje, četrtič, EK pogosto uporabi nevladne organizacije, da igrajo vlogo »psa čuvaja« pri izvajanju politik EU, petič, prakse vključitve različnih akterjev prinaša kulturo sodelovanja in preprečuje konflikte in napetosti ter šestič, nevladne organizacije so pomenile vez med javnostjo in institucionalnimi organi odločanja (WWF/GWP Pan-CEE NGO Conference 2001, 4).

Javni vodni sektor je bil pri pripravi osnutka direktive v glavnem zastopan s strani lokalnih in nacionalnih teles, in v veliki meri zapuščen odločanju posameznim ministrom na EU ravni. Na drugi strani pa so **zasebna vodna podjetja** trdno zagovarjala svoja prepričanja preko lobiranja okoljskih ministrov na evropski ravni in posledično direktno na EP in EK. Kakor predvideno, je vodna industrija zagovarjala plačilo okoljskih stroškov s strani njihovi uporabnikov. Slednje bi, lahko izkoristili sebi v prid, tako da bi zvišali ceno vode. In hkrati zagovarjali, da želijo le izboljšati kvaliteto vode (Kaika 2003, 307).

WFD prenavlja odnos med fizično, politično in upravno mejo. To pa je kočljivo vprašanje za lokalne oblasti v mnogih evropskih državah, saj slednje vidijo zakonsko načrtovanje (vključno z izdajanjem za odvzem dovoljenj) kot enega izmed glavnih mehanizmov za izvajanje moči. **Lokalne javne oblasti** so izražale mešane občutke glede direktive. Četudi se je veliko lokalnih oblasti odzvalo na pobudo EK za konzultacije k pripravljanju osnutka direktive v obliki konzultacijskih poročil, z njihove strani ni bilo nobenega neposrednega lobiranja v fazi sprave. To je bilo predvsem zaradi prepričanja, da so njihovi interesi primerno zastopani na ravni EU s strani njihovih ministrov. Pravzaprav, intervju opravljen novembra 2000, je razkril zaskrbljujoče dejstvo, da veliko lokalnih teles sploh ni bilo seznanjeno z

WFD. To so seveda nadomestili v obdobju implementacije direktive, kjer je opaziti njihovo aktivno vključenost (Kaika 2003, 307).

Aktivno sodelovanje **splošne javnosti** lahko težko opredelimo, saj javnosti ne moremo jasno definirati, je amorfno. Javnost sodeluje v procesu oblikovanja politik preko sistema predstavniške demokracije, torej zakaj bi jo bilo potrebno dodatno vključiti pri odločitvah WG? In če, kako bi to sodelovanje bilo zagotovljeno? Louka (2008, 65) ugotavlja, da je bil namen vključevanja javnosti pri pripravi osnutka direktive zgolj poskus kultiviranja norm predstavniške demokracije v izbrani gospodarski panogi, in ne zagotavljanje njene uspešne implementacije, saj današnjo demokracijo velikokrat kritiziramo kot nujno potrebno direktnih oblik participativnih mehanizmov.

4.4 Pregled implementacijskega poteka Vodne direktive

Sledeče podpoglavje je namenjeno predstavitvi dosežkov držav članic glede na predhodno zastavljen časovni okvir Vodne Direktive. Evropska Komisija je v prvem upravljalnem ciklusu WFD oblikovala štiri implementacijskega poročila o napredku DČ. Slednja zajemajo splošen pregled nalog, izvedbo, dosežkov, in priporočila za nadaljnjo delo držav članic. Naloge prvega upravljalnega ciklusa so navedene v Sliki 4.1. V grobem lahko ključna dejanja DČ razvrstimo na naslednje korake:

1) Postavitev »temeljev« in analiza trenutnega stanja:

- opredelitev posameznih povodij znotraj svojega ozemlja in dodelitev slednjih posameznim vodnim območjem, ter opredelitev pristojnih organov do leta 2003 (3. in 24. člen WFD);
- oblikovanje tipologije za vodna območja, opredelitev vodnih območij z vidika značilnosti, pritiskov, vplivov in ekonomiko rabe vode (okoljska in ekonomska analiza), vključno z registracijo zavarovanih območij, ki ležijo znotraj vodnega območja, do leta 2004 (5. člen, 6. člen, Priloga II, Priloga III WFD);
- določitev, opredelitev in evalvacija osnovnega scenarija med stanjem, trendi in cilji;
- seznanitev javnosti.

2) Določitev okoljskih ciljev:

- oblikovanje klasifikacijskega sistema ekološkega statusa vodnih teles skupaj z Evropsko Komisijo, do leta 2006 (2. člen, Priloga V WFD);
- interkalibracija klasifikacijskega sistema ekološkega statusa vodnih teles.

3) Oblikovanje in implementacija programov spremljanja do leta 2006 (8. člen WFD).

4) Analiza vrzeli:

- uporaba telesa v EU (na podlagi podatkov pridobljenih s programi spremljanja).

5) Oblikovanje osnutka programa ukrepov do leta 2009 (11. člen, Priloga III):

- opredelitev primernih ukrepov;
- opredeliti stroškovno učinkoviti programa ukrepov za doseganje okoljskih ciljev.

6) Vzpostavitev PU NUV:

- določitev časovnega razporeda in delovnega programa za oblikovanje PU NUV;
- vmesno poročilo o problemih pri vodnem menedžmentu;
- omogočiti javnosti vsaj šest mesečno obdobje za pregled osnutka PU NUV;
- dokončati, objaviti in poslati kopijo PU NUV Komisiji.

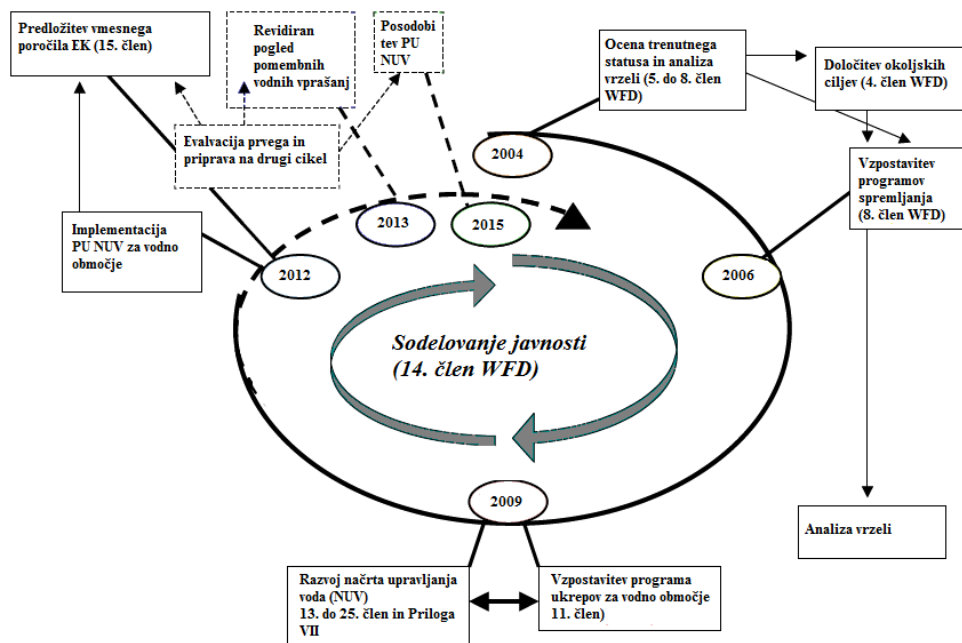
7) Implementacija PU NUV:

- izvesti cenovne vodne politike, ki izboljšujejo trajnostno rabo vodnih virov do leta 2010 (9. člen);
- implementirati PU NUV do leta 2012 (11. člen);
- pripraviti vmesno poročilo za EK (vključuje širše sodelovanje javnosti).

8) Evalvacija prvega upravljalnega ciklusa in priprava na drugega:

- ocena uspešnosti PU NUV;
- posodobitev PU NUV (European Communities 2003, 57–59).

Slika 4.1: Časovni okvir in dejavnosti prvega upravljalnega ciklusa Vodne direktive



Vir: prirejeno po European Communities (2003, 55).

V nadaljevanju bom predstavila zgoraj opredeljene naloge v relaciji do dosežkov DČ, navedenih v štirih implementacijskih poročil EK ter ostalih dokumentih. *Prvo poročilo* bo vsebovalo korake prve in druge točke: uspešnost ter skladnost njenega prenosa v pravne rede držav članic, oblikovanje upravne ureditve kakor narekuje 3. člen direktive in izvedba okoljske ter ekonomske analize obremenitve človekovega delovanja na vodna telesa. *Drugo poročilo* bo predstavilo uspešnost DČ pri oblikovanju in vzpostavitvi programov nadzora (monitoringa) na posamezna vodna telesa. *Tretje poročilo* pa podatke, pridobljene na podati nalog od četrte do šeste točke, in sicer pri pripravi programa ukrepov načrta upravljanja voda (PU NUV). *Zadnje, četrto poročilo* pa bo predstavilo vmesno poročanje Evropski Komisiji o napredku pri implementiranju programa ukrepov. Naslednja podpoglavja (4.5 in 4.6) pa bosta namenjena osmemu koraku.

4.4.1 Prvo poročilo: prenos direktive, nova upravna ureditev in okoljska ter ekonomska analiza

Prvo implementacijsko poročilo, izdano s strani Komisije predstavlja prve korake v implementacijskem procesu WFD. Osredotoča se predvsem na uspešnost in skladnost prenosa direktive v nacionalne pravne rede držav članic in uresničitev zahtev navedenih v 3. (usklajevanje upravnih ureditev) in 5. členu (opredelitev značilnosti vodnih območij) Vodne direktive (CEC 2007, 6).

Pravni prenos

24. člen opredeljuje prenos Vodne direktive v nacionalne pravne rede držav članic (v nadaljevanju DČ) do konca leta 2003, če želi pridobiti pravno zavezujočo naravo. Za dvanajst pristopnih držav je ta rok bil podaljšan, in sicer za deset držav na 1. 5. 2004 in za ostale dve pa na dan njihovega pristopa, 1. 1. 2007. Medtem ko so nove DČ uspešno prenesle direktivo v svoje pravne rede, je ostalih petnajst DČ naletelo na težave. Zaradi tega je leta 2004, EK sprožila deset postopkov pravne kršitve kot posledico »ne-komunikacije« Sodišču Evropske Unije (proti Belgiji, Luksemburgu, Nemčiji, Italiji, Portugalski, Franciji, Nizozemski, Finski, Švedski in Združenemu Kraljestvu). Pet primerov je Sodišče EU razsodilo proti DČ, dva primera sta še odprta in ostali pa so bili odpravljeni (CEC 2007, 10; Kanakoudis in Tsitsifli 2010, 73).

Ocena skladnosti je razkrila občutne pomanjkljivosti prenosa okoljskih ciljev navedenih v 4.členu direktive pri 19 DČ. Pomanjkljivosti so zajemale: nepravilen prenos ciljev in pogojev uresničitve okoljskih ciljev; pomanjkanje ustreznega prenosa člena 4.7; veliko nacionalnih zakonodaj je zaostajalo pri uvedbi dolžnosti povračila stroškov in s tem povezano opredelitev »vodnih storitev«, ki pa je bila ključnega pomena pri izvajanju katerekoli politike kritja stroškov; in opaziti je bilo da so nekatere države nepravilno prenesla obveznosti glede participacije javnosti. Na splošno, so le tri države, Avstrija, Malta in Portugalska izvedle uspešen prenos direktive (prav tam 2010, 73; CEC 2007, 10–12).

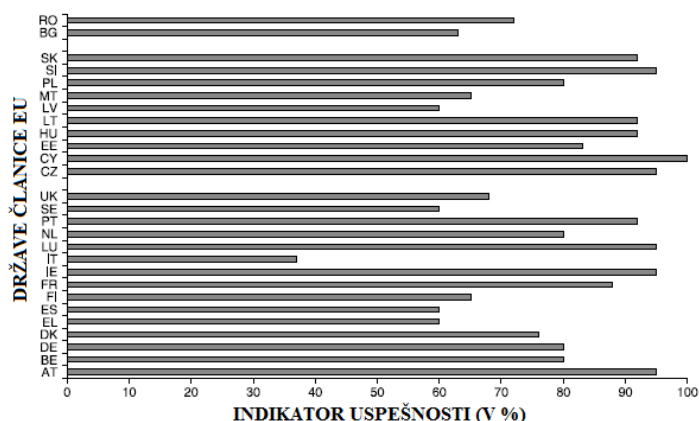
Upravna ureditev (3. člen WFD)

Tretji člen direktiva nalaga naslednje konkretne ukrepe DČ:

- opredelitev vodnih območij znotraj nacionalnih teritorialnih meja,
- dodelitev podzemnih voda najprimernejšemu vodnemu območju,
- vzpostavitev ustreznih upravnih dogovor, vključno z oblikovanjem učinkovitih pristojnih organov,
- oblikovanje mednarodnih vodnih območij med DČ in prizadevanj za vzpostavitev za mednarodnih vodnih območjih, tam kjer hidrografskih meje segajo preko ozemlja EU (CEC 2007, 13).

EK je ocenjevala napredek DČ na podlagi naslednjih metod: ocene presoje, podrobne ocene in kazalnika uspešnosti. To pa zato, ker v sami direktivi ni formalno opredeljenih načinov oblikovanja upravne ureditve. V Sliki 4.2 je predstavljen indikator uspešnosti glede na države članice.

Slika 4.2: Indikator uspešnosti DČ pri vzpostavitvi ustrezne upravne ureditve, zahtevano v 3. členu WFD.



Vir: Kanakoudis in Tsitsifli (2010, 77).

Na splošno so bili rezultati vzpostavitve posebnih struktur in upravne ureditve med državami članicami dobri. WFD zahteva od DČ vzpostavitve upravnih ureditev, ki bodo pripomogle k dosegu zastavljenih okoljskih ciljev opredeljenih v njenem 4.členu. Načini vzpostavitve te ureditve pa so prepuščeni posameznim DČ, glede na njihove potrebe in zmožnosti. Posledica tega je bilo oblikovanje 110 vodnih območij znotraj teritorija EU, od tega 40 mednarodne narave, kar pa predstavlja več kot 60% ozemlja EU. Če primerjamo rezultate pristopnih držav z že obstoječimi DČ lahko vidimo, pri slednjih nekoliko slabše rezultate. To pa je bilo morda zaradi tega, ker so imele pristopne članice kot pogoj pristopnega procesa pridobitve polnopravnega članstva tudi izpolnitev obveznosti WFD. Ostale DČ so s težavo prilagodile obstoječe nacionalne ureditve novim izzivom (Kanakoudis in Tsitsifli 2010, 75–77).

Okoljska in ekonomska analiza (5. člen WFD)

Drugi korak pri implementaciji Vodne direktive je bila izvedba okoljske in ekonomske analize ali na kratko »Analize 5. člena« do decembra 2004. Ta analiza je predstavljala podlago, na kateri slonijo kasnejši PU NUV. Podrobneje, 5.člen zahteva, da vsaka DČ opravi za vsa vodna telesa znotraj svojega ozemlja ali dela mednarodnega vodnega območja, ki leži na njenem ozemlju analizo značilnosti vodnega območja, pregled vplivov človekovega delovanja na stanja površinskih in podzemnih voda in ekonomsko analizo vode. Ekonomsko analizo so kasneje uporabili pri izračunu kritja stroškov vodnih storitev in določitvi stroškovno učinkovitih ukrepov v leto 2009 (Kanakoudis in Tsitsifli 2010, 77–78).

Kar se tiče samega poročanja, CEC (2007, 22) opredeljuje, da je veliko DČ predložilo eno poročilo, katero je vsebovalo analizo vseh vodnih območjih znotraj lastnega nacionalnega ozemlja, medtem ko so nekatere DČ predložile eno poročilo za vsako vodno območje. Skupno je bilo predloženih več kot 90 poročil. Osem držav je upoštevalo roke, devetih pa jih ni. Komisija je bila s poročili zadovoljna, saj so izražala velik vloženi trud s strani držav članic.

Okoljska analiza je opredelila več kot 70.000 vodnih teles na ozemlju EU, od tega je bilo 80% rek, 15% jezer in 5% obalnih voda (razen območja Danske in Grčije, kateri podatki so bili nejasni). Opaziti je bilo veliko razlik med in znotraj držav. Rezultati analize so pokazali da lahko manjša vodna telesa boljše prenašajo ekološke spremembe, pri večjih pa nastopi že upravno breme. 40% površinskih in 30% podzemnih voda je pokazalo nezmožnost dosega okoljskih ciljev do leta 2015 (na podlagi metode scenarija). Vzroki za te visoke številke so bili predvsem: WFD vključuje nove pritiske in vplive, ki niso v prejšnjih vodnih politikah nikoli bili upoštevani, omejene informacije o tem kako tej novi pritiski vplivajo na ekosisteme je privedlo do previdnostnega pristopa, med ocenjevanjem vodnih območij ni bilo na voljo natančne operativne opredelitve razredov stanja voda, kar povečuje negotovost za več vodnih teles ter, nekatere DČ niso izvedle okoljske ukrepe opredeljene v fazi ocene tveganj direktive. Iz podatkov okoljske analize je bilo tako težko izvleči informacije kateri pritiski postavljajo vodna telesa v nevarnost. Le pet DČ je razvrstilo morebitne pritiske zaradi človeškega delovanja v štiri kategorije: točkovno onesnaževanje, razpršeno onesnaževanje, alteracije vodnega toka/morfološke spremembe in abstrakcija vode. Glavne gonilne sile prej omenjenih kategorij pritiskov na vodna telesa pa so bila: kmetijstvo, plovba, vodna energija, varstvo pred poplavami in komunalne odpadne vode (CEC 2007, 25–30).

Ekonomska analiza je vsebovala podatke vezane na načelo povračila stroškov storitev za rabo vode (9. člen WFD), kateri namen je spodbuditi uporabnike k gospodarni rabi vode, kar pa dolgoročno prispeva k dosegu okoljskih ciljev. Te podatki vsebujejo splošno oceno o količini, ceni in strošku povezanemu s rabo vode in oceno potrebnih naložb v vodno omrežje, ob upoštevanju dolgoročne napovedi ponudbe in povpraševanja vode na določenem vodnem območju (Priloga III Vodne direktive). Slednje so kasneje uporabili pri oblikovanju cenovne politike, katero so morale države implementirati najkasneje do decembra 2010. Ker je več kot polovica DČ predložilo nepopolne analize ekonomskih poročil (države članice niso upoštevale okoljske stroške), je bilo težko oblikovati sklepe o rezultatih po vsej EU. Izračun *stopnje povračila stroškov* je razkril samo glavne sektorje, kateri največ obremenjujejo vodna

telesa, in sicer: gospodinjstva (med 70% in 100%), industrija (med 40% in 100%) in kmetijstvo (med 1% in 100%) (CEC 2007, 34).

Povzetek

Prva faza implementacijskega procesa WFD je bila zaključena z mešanimi rezultati. Na pozitivni strani, so DČ dosegle znatne napredke in večina jih je poročala znotraj rokov, kar je sprva kazalo na uresničljivost časovnega okvirja direktive. Analiza 5. člena je zagotovila dobro izhodišče za kasnejše oblikovanje NUV, saj so bili podatki kvalitetni. Mednarodno sodelovanje med državami članicami in sosednjimi državami je bilo obetajoče. Največje mednarodno sodelovanje je bilo doseženo pri pripravi značilnosti in oceni tveganja mednarodnih vodnih območij. Nasprotno pa je bilo pri pripravi ekonomske analize. V več kot deset mednarodnih vodnih območjih je bilo ugotovljenih mednarodnih površinskih voda in pet mednarodnih podzemnih voda. Tipologija med DČ je bila harmonizirana le v malo primerih, ostale tipologije, ki so bile oblikovane na nacionalni ravni pa so kasneje primerjali na nadnacionalni (Kanakoudis in Tsitsifli 2010, 83). Na drugi strani pa je bilo opaziti različne ravni doslednosti in pomanjkljivosti med DČ pri prenosu direktive in izpolnitvi zahtev 5. člena. Pomanjkanje podatkov je preprečilo DČ pri oblikovanju zaključne ocene tveganj za veliko vodnih teles. Veliko vodnih teles je bilo uvrščenih med nezmožnimi dosega okoljskih ciljev do leta 2015 v vseh DČ. Nekatere DČ niso pokazale volje za rešitev teh problemov in potrebi po oblikovanju NUV (CEC 2007, 47). Skratka, kakovost analiz se med DČ in vodnimi območji znotraj DČ močno razlikuje. Čeprav je večina DČ izvedla dobro analizo značilnosti vodnih območij, niso pa bili uspešni pri analizi tveganj, pritiskov in vplivov na površinske in podzemne vode. Med temi je bila ekonomska analiza najšibkejši člen. Prva faza implementacije WFD je pokazala, da je trajnostno usmerjen WG v Evropi mogoč, a vendar ne brez majhnih zapletov.

4.4.2 Drugo poročilo: oblikovanje in implementacija programov spremljanja

V skladu z 8. členom Vodne direktive je bila naloga druge faze implementacijskega procesa oblikovati programe spremljanja ali nadzora, podatki katerih bi kasneje služili pri podajanju celovite ocene stanja površinskih in podzemnih voda znotraj vsakega vodnega območja in sprejemu ukrepov. Natančni in zanesljivi rezultati spremljanja so tako bili predpostavka pri kasnejšem, tretjemu koraku, načrtovanja in investiranja v dopolnilne ukrepe upravljanja voda (CEC 2009, 3).

Kakor zgoraj omenjeno je bil glavni namen programov spremljanja pridobiti podatke, ki bodo uporabljeni pri določitvi potrebnih vrst obnovitvenih ukrepov in ali je bila obnova uspešna. WFD ločuje med tremi vrstami spremljanja, in sicer: *nadzorni monitoring* (za oceno dolgoročnih sprememb, ki so posledica človekove dejavnosti), *obratovalni monitoring* (za določitev stanja tistih voda, za katere se pričakuje da ne bodo dosegle zastavljene okoljske cilje in oceno napredka pri implementaciji izbranih ukrepov) ter *preiskovalni monitoring* (izvaja se v primeru neznanega razloga preseganja ekološkega in kemijskega stanja voda, če nadzorni monitoring pokaže da vodno telo ne bo doseglo okoljske cilje ali da ugotovi velikost in vpliv »naključnega onesnaževanja«) (Hering in drugi 2010, 4014). Izbor bioloških elementov kakovosti in parametrov, ki jih je bilo treba spremljati so omogočali odkrivanje vseh pomembnih obremenitev na vodna telesa. Rezultati nadzornega spremljanja stanja naj bi zagotovili odkritje vseh možnih vplivov pritiskov na vodna telesa v vodnem območju. Nepopolna pokritost elementov kakovosti in vodnih teles pri spremljanju nadzora pa bi lahko pripeljala do ne zaznave pomembnih obremenitev, napačne razvrstitve stanja voda in neustrezne izbire ukrepov (Evropska Komisija 2012b, 88).

Podatki drugega implementacijskega poročila poročajo, da so vse DČ bile uspešne pri vzpostavitvi programov spremljanju, z izjemo Grčije in Malte. Ugotovljene so bile sicer manjše pomanjkljivosti pri posameznih vodnih območij ali posameznih kategorij voda. DČ so na območju EU vzpostavile več kot 170.000 merilnih postaj za spremljanje površinskih in podzemnih voda, v skladu z WFD. Daleč največje število merilnih postaj je bilo vzpostavljenih na rekah (75%), sledijo ji jezera (13%), obalne vode (10%) in tranzitornih voda (2%). Prvič v zgodovini pa je vseh 24 držav članic poročalo enotnemu informacijskemu sistemu za Evropo, imenovan WISE (CEC 2009, 4).

Poročila iz Avstrije, Češke, Madžarske in Nizozemske so bila navedena kot primeri dobre prakse, saj so dokazala jasen pristop k razvoju programov spremljanja WFD. Priznan je bil tudi trud Irske in Združenega kraljestva in novih držav članic. Kljub obstoju mednarodnih mehanizmov usklajevanja pri mednarodnih vodnih območij, je slednje pri pripravi programov spremljanja uporabilo le malo število držav, in sicer: Nemčija, Irska, Nizozemska, Romunija in Združeno kraljestvo (prav tam, 4).

4.4.3 Tretje poročilo: vzpostavitev PU NUV

Ocena ekološkega, kemijskega in količinskega stanja vodnih teles

Preden so države članice sploh lahko oblikovale programe ukrepov so morale podati oceno stanja vodnih teles znotraj njihovih ozemelj, glede na predhodno določen klasifikacijskih sistem. Kot glavni okoljski cilj je v Vodni direktivi navedeno doseg dobrega kemijskega ter zelo dobrega ali dobrega ekološkega stanja površinskih voda, pri umetno in močno preoblikovanih telesih pa doseg največjega ali dobrega ekološkega stanja. Za podzemne vode pa doseg dobrega kemijskega in količinskega stanja (Kodre in Stanič Racman 2013, 71). »Kemijsko stanje površinskih voda predstavlja obremenjenost površinskih voda z nevarnimi (t. i. prednostnimi) snovmi. Ekološko stanje površinskih voda pa se ocenjuje glede na kakovost in sestavo biološke združbe in se razvršča v pet razredov kakovosti« (od slabo-nizke ravni do dobro-visoke ravni zaupanja) (Rejec Brancelj in drugi 2011, 10). Podatki, pridobljeni s programi spremljanja so podali oceno stanja vodnih teles na območju EU. Leta 2009, je bilo 42% površinskih vodnih teles v dobrem ali zelo dobrem ekološkem statusu in do leta 2015 so predvideli, da se bo to število dvignilo na 52%. Podatki za kemijsko stanje površinskih voda pa so bili omejeni in nekonsistentni. Več kot 40% vodnih teles je bilo uvrščenih med »neznano kemijsko stanje«. Ostala, ki pa so imela znano kemijsko stanje, pa so bili njihove podatki težko primerljivi. Za podzemne vode pa so podatki pokazali, da je okoli 80% v dobrem kemijskem stanju in 87% razpolaga z dobrim količinskim stanje. Predviden je bil dvig na 89% (za dobro kemijsko stanje) in 98% (za dobro količinsko stanje) do leta 2015 (Evropska Komisija 2012b, 20–29).

Oblikovanje programa ukrepov

Drugi del tretjega sklopa nalog je bilo oblikovanje programa ukrepov. Podrobneje je zajemalo naslednje dejavnosti: definiranje potencialnih ukrepov, analizo stroškovne učinkovitosti ukrepov in finalizacije ukrepov. Program je vseboval ukrepe za vsako vodno območje posebej, regulatorne odločbe ali temeljne ukrepe, ki jih mora država implementirati če želi doseči zastavljene okoljske cilje menedžerskega načrta skladno z načeli Skupnosti in/ali nacionalno zakonodajo (t. j. podaljšanje rokov za občutljiva območja, poročanje in sistem dovoljenj, opredelitev zaščitnih območij, nadzor nad odlagališči, ipd.). Tej ukrepi so zajemali tudi cenovne ukrepe potrebne pri spodbudi uporabnikov za bolj gospodarno rabo vode (to sta načelo »plača povzročitelj obremenitve« in načelo »plačila stroškov storitev, povezanih z obremenjevanjem vode«). Podrobni seznam ukrepov je naveden v 11. členu Vodne direktive. V primeru da *osnovni ukrepi* ne bi zadostovali pri dosegu ciljev, so morale DČ definirati tudi *dopolnilne* (za krepitev osnovnih ukrepov ali oblikovanje novih – kod dobrih praks, prostovoljnih sporazumov in ekonomskih instrumentov) in *dodatne ukrepe* (se

nanašajo na implementacijo mednarodnih sporazumov). Pri mednarodnih vodnih območjih in tistih območjih, ki presegajo meje EU pa je bila glavnega pomena koordinacija ukrepov za celotno območje (European Communities 2003, 38–41).

Oblikovanje načrta upravljanja voda (NUV)

Po oblikovanju ukrepov je sledilo oblikovanje NUV za vsako vodno območje posebej. Slednji zajema: splošni opis značilnosti vodnega območja (skupaj z zemljevidom lokacije in mej površinskih in podzemnih voda), povzetek vseh prevladujočih pritiskov in vplivov človeške dejavnosti na status vodnih teles, zemljevid zaščitene območij, zemljevid omrežja monitoringa, zemljevid rezultatov programov spremljanja v ekološkemu in kemijskemu statusu površinskih voda ter kemijskemu in količinskemu statusu podzemnih voda, seznam okoljskih ciljev za površinske, podzemne in zaščitene vode, povzetek rezultatov ekonomske analize uporabe vode, povzetek programa ukrepov, register vseh podrobnejših programov in načrtov upravljanja, povzetek vseh sprejetih odločitev v zvezi z vključitvijo javnosti in vseh sprememb, ki so posledica sodelovanja javnosti, seznam pristojnih organov in seznam kontaktnih točk za pridobitev dodatne dokumentacije in podatkov. Načrt upravljanja voda služi kot temeljna oblika popisa oziroma mehanizem dokumentiranja zbranih informacij, glede na zahteve WFD. Na kratko, vsebuje vse informacije, ki so potrebne pri izvajanju ukrepov in posledično upravljanju določenega vodnega območja za doseg zastavljenih okoljskih ciljev, lahko pa služi tudi kot mehanizem poročanja Evropski Komisiji (European Communities 2003, 43–44).

Ocena uspešno DČ pri vzpostavitvi PU NUV

Rok za razvoj PU NUV je bil do konca leta 2009. Evropska Komisija (2012a, 4) poroča, da je 23 DČ sprejelo in poročalo o svojih načrtih v zastavljenem roku. 4 DČ jih ali ni sprejelo ali jih je, pa jih ni poročalo EK. Skupno je Komisija prejela 124 PU NUV (od pričakovanih 174). 75% slednjih je zadevalo mednarodna vodna območja (Evropska Komisija 2012a, 4). Kljub velikemu delu prizadevanj pri pripravi načrtov upravljanja povodij je Komisija izpostavila negotovost pri doseganju zastavljenih ciljev. Slednje je bilo moč pripisati kemijskemu stanju vodnih teles. Kakor sem že zgoraj opredelila, »informacije o kemijskem stanju površinskih voda, ki so bile navedene v načrtih upravljanja, niso bile dovolj jasne za določitev izhodiščnih podatkov za leto 2009« (prav tam, 7). Zaradi tega je EK podala mnenje o možnosti podaljšanja roka za doseg zastavljenih okoljskih ciljev, iz razlogov tehnične neizvedljivosti,

prekomernega stroška izvedbe ukrepov ali zaradi naravnih pogojev vodnega telesa do leta 2027 ali dlje (prav tam, 7).

Skratka, oblikovanje načrtov upravljanja je pokazalo okrepitev mednarodnega sodelovanja, sodelovanja javnosti in interesnih skupin, sprejemanja skupnega okvirja delovanja in velik trud posameznih držav. Na drugi strani pa težavo pri izpolnjevanju nalog znotraj določenega časovnega okvira, nizko ambicijo načrtov, nedokončane nize ukrepov, pomanjkanje primerljivost med državami na nekaterih področjih (npr. pri opredelitvi kemijskega stanja), nerazumevanje pri usklajevanju praks upravljanja z vodami in varstva okolja ter nezadostno upoštevanje cen vode in opredelitvi stroškov (Evropska Komisija 2012a, 14).

4.4.4 Četrto poročilo: napredek pri implementaciji PU NUV

Načrt za varovanje evropskih vodnih virov je leta 2012 razkril javnosti, da približno polovica površinskih vodnih teles znotraj EU najverjetneje ne bo dosegla dobrega ekološkega statusa do leta 2015. Nadaljnje, luknje pri spremljanju kemijskega statusa površinskih voda so povzročila nezmožnost opredelitve statusa slednjih in tako onemogočile oblikovanje izhodiščna za bodoče ukrepe. Pri podzemnih vodnih teles je slika nekoliko jasnejša, a vendar, težave pri določenih povodjih ostajajo neugodne. Program ukrepov, sprejet s strani DČ za zmanjšanje teh slabih napovedi so obsegale obvezne »osnovne ukrepe, vključno z nekaterimi ukrepi, sprejetimi na podlagi številnih direktiv, ki so obstajale pred okvirno direktivo o vodah, in drugimi, ki so značilni za okvirno WFD, kot so nadzor nad odvzemanjem vode, odvajanje, razpršeno onesnaževanje ali fizične spremembe vodnih teles«. Ob osnovnih ukrepov so DČ sprejele še dopolnilne ukrepe, tam kjer so predpostavljale da doseg okoljskih ciljev ne bo možna v zastavljenem časovnem okvirju (Evropska Komisija 2015a, 3–4).

Na evropski ravni je bilo vzpostavljenih in zaključenih 23% ukrepov, specifičnih za WFD, 66% jih je v teku in 11% se jih še ni začelo. Kar se tiče dopolnilnih ukrepov, 29% je bilo zaključenih, 54% v teku in 17% se jih še ni implementiralo. Le ena država, Avstrija (kot pridem dobre prakse) je poročala o izboljšanju statusa vodnih teles. Na splošno so tej ukrepi zajemali tri področja, ki povzročajo največ onesnaževanja (kmetijski in industrijski sektor, gospodinjstva in prednostne snovi), morfološke spremembe vodnih teles in prekomerno črpanje voda. Podrobneje, dve tretjine PU NUV je poročalo, da osnovni ukrepi (iz Nitratne direktive in 11. člena Vodne direktive) ne zadostujejo pri reševanju razpršenega tipa onesnaževanja v **kmetijskem sektorju** in, da potrebujejo dopolnilne ukrepe. Razpršeno

onesnaževanje znatno vpliva na 90% vodnih območij, 50% površinskih vodnih teles in 33% podzemnih vodnih teles. Kljub manjšemu napredku pri zmanjševanju porabe mineralnih gnojil, ostajajo luknje pri izvedbi osnovnih ukrepov. Kar zadeva **gospodinjstva**, predstavlja implementacija Direktive o čiščenju komunalne odpadne vode izziv za DČ, predvsem iz finančnega in načrtovalnega vidika, ki je povezan z visokimi infrastrukturnimi investicijami v kanalizacijske sisteme in čistilne naprave. Kljub temu pa so ukrepi vezani na to direktivo pokazali bistven napredek. V sedmih DČ je 75% ukrepov ali že zaključenih ali tik pred tem. Onesnaževanje povzročeno s strani **industrijske dejavnosti**, urejajo ukrepi v sklopu Direktive o industrijskih emisijah. »Pristojni nacionalni organi zagotavljajo, da so mejne vrednosti emisij v dovoljenjih za industrijske emisije v skladu z „najboljšimi razpoložljivimi tehnologijami“ in upoštevajo ustrezne vodne cilje. Čeprav se to do določene mere izvaja, je iz programov ukrepov bilo razvidno, da se to ne izvaja sistematično, in tudi če se izvaja, se o tem ne poroča« (Evropska Komisija 2015a, 7). Kar zadeva ukrepe za zmanjševanje kemične onesnaženosti, vezanih na predhodni popis prednostnih snovi (kot to narekuje Direktiva o okoljskih standardih kakovosti), pa je Komisija ugotovila da so tej presplošni in, da ni mogoče jasno oceniti ali se bo kemijska onesnaženost zmanjšala do te mere, da bo mogoče doseči zastavljene cilje (Evropska Komisija 2015a, 6–7; Evropska Komisija 2015b, 10–11).

»**Spreminjanje toka in fizičnih značilnosti (hidromorfologije) vodnih teles** je med glavnimi dejavniki, ki preprečujejo doseganje dobrega stanja voda, vendar prvi programi ukrepov na splošno predlagajo nezadostne ukrepe za reševanje tega problema« (Evropska Komisija 2015a, 8). Okoli tri četrtine načrtov upravljanja prikazujejo, da samo z izvajanjem osnovnih ukrepov ne bo mogoče zaustaviti morfološkega spreminjanja vodnih teles. A hkrati 80% ukrepov se še ni začelo izvajati (Evropska Komisija 2015b, 10).

Prekomerno črpanje vode močno spreminja 10 % površinskih voda in 20 % podzemnih voda. »Kadar v povodjih že prihaja do prekomernega odvzema zaradi intenzivne porabe vode, WFD od držav članic zahteva, da sprejmejo ukrepe za ponovno vzpostavitev dolgoročne trajnosti odvzema, kot je revizija dovoljenj ali boljše izvrševanje« (Evropska Komisija 2015a, 7). Prvi programi ukrepov so pokazali, da se ta problem obravnava neustrezno, saj so se med prizadeta vodna telesa pogosto uvrstile neutemeljene izjeme. »Poleg tega, so prvi načrti upravljanja povodij pokazali, da večina držav članic ni upoštevala potreb narave po vodi, kar bi morale storiti, da bi se dosegli zastavljeni okoljski cilji. Pogosto so upoštevale le minimalni tok, ki ga je treba ohranjati v poletnem obdobju, niso pa upoštevale različnih dejavnikov, ki so nujno potrebni za ekosisteme, da se ti lahko razvijajo in v celoti prinašajo koristi« (prav tam,

7). Skratka, izvedeni ukrepi proti znatnemu odvzemu ali urejanju toka (npr. za namakanje, hidroelektrarne, oskrbo s pitno vodo, plovbo) niso bili oblikovani da dosežejo dobro stanje vodnih teles. Na drugi strani pa so DČ pokazala dobro prakso pri razumevanju ekološkega toka z oblikovanjem »dokumenta s smernicami, ki naj bi ga države članice začele uporabljati leta 2015« (prav tam, 7).

Na splošno so bili najbolj pogosteje uporabljene vrste ukrepov DČ naslednje:

- izgradnja ali obnova sistemov čiščenja komunalne odpadne vode (v 19 DČ),
- zmanjšanje onesnaževanja z gnojili v kmetijstvu (v 16 DČ),
- izboljšanje rečne kontinuitete in ostali hidromorfološki ukrepi (v 16 DČ),
- raziskovanje in izboljšanje znanja o negotovosti (v 15 DČ),
- ukrepi vezani na zaščito pitne vode (v 15 DČ) (Evropska Komisija 2015b, 10).

Evropska Komisija (2015b, 81–83) v svojem četrtem poročilo dodaja, da nobena DČ ni popolnoma izvedla vseh sprejetih ukrepov in da 10% ukrepov je v znatni zamudo. Slednje je moč pripisati predvsem financiranju oziroma finančnim oviram. A hkrati »rezultati obdobja financiranja 2007–2013 kažejo, da države članice niso v polni meri izkoristile možnosti financiranja EU za podporo ciljem okvirne direktive o vodah, ne glede na nekatere dobre primere. Bolj splošno, programi ukrepov niso izkoriščale vedno možnosti financiranja EU, da bi prispevali k ciljem NUV« (Evropska Komisija 2015a, 9).

Kar se tiče ukrepov vezanih na načela »plača povzročitelj obremenitve« in »plačila stroškov storitev, povezanih z obremenjevanjem vode« programi ukrepov kažejo, »da se ne uporabljajo v vseh državah članicah in sektorjih, ki uporabljajo vodo, delno zaradi pomanjkljivega merjenja. Kljub znatnemu napredku v nekaterih državah članicah pri prilagajanju politik oblikovanja cen vode zahtevam WFD, so ukrepi za zagotovitev povračila okoljskih stroškov in stroškov virov omejeni« (Evropska Komisija 2015a, 10).

Povezava s Poplavno direktivo

Namen učinkovitega WM, po katerem strmi WFD, je pomagati državam, da se prilagodijo ekstremnim vremenskim pojavom, ki so posledica podnebnih sprememb. Za dopolnitev WFD so tako leta 2007 sprejeli še Poplavno direktivo (Direktivo 2007/60ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti), kateri namen je vzpostaviti skupni okvir ocene in obvladovanja (z načrti zmanjševanja poplavne ogroženosti) poplavne ogroženosti znotraj EU (Evropska Komisija 2015a, 2). Ker sta WFD in

Poplavna direktiva, zaradi kompleksnosti vodnih teles, prepletena med seboj, so programi ukrepov vzpostavljeni s strani DČ obsegali tudi dejavnosti vezane na to »novo« direktivo. Slednja namreč tako kot WFD obsega načrt upravljanja, katerega morajo DČ obnoviti na šest let. Ta načrt je usklajen s PU NUV tako, da se prepletenost med instrumenti popolnoma izkoristi. »Ukrepi za naravno zadrževanje vode so primer ukrepov, ki lahko hkrati prispevajo k doseganju ciljev« WFD in Poplavne direktive, saj »krepijo in vzdržujejo sposobnost vodonosnikov, tal in ekosistemov za naravno zadrževanje in shranjevanje«. Drugi ukrepi, kot so na primer: »ponovna povezava poplavnega območja z reko, obnova rečnih meandrov in ponovna vzpostavitev močvirij, lahko zmanjšajo ali odložijo poplavne valove, hkrati pa izboljšajo kakovost in razpoložljivost vode, ohranjajo habitate ter povečajo odpornost proti podnebnim spremembam« (prav tam, 8).

4.5 Kritični vpogled Vodne direktive v prvem upravljalnem ciklusu

S sprejetjem Vodne direktive leta 2000, se je temeljito spremenilo WM vseh držav članic za vedno. Gre za zelo ambiciozen del okoljske zakonodaje EU, ki postavlja vodno ekologijo v središče vseh načinov upravljanja in gospodarjenja z vodami. Temeljita reforma vodne zakonodaje kot posledica njene implementacije je povzročila številne diskusije o njeni dejanski ustreznosti in uspešnosti med priznanimi avtorji na tem področju. Podpoglavje, ki je pred nami se pogloblja med razsežnosti dobre in slabe plati direktive. Naj dodam, da se bom skladno z namenom naloge osredotočila predvsem na najodmevnejše aspekte direktive.

Prvo kar moram izpostaviti je participativni aspekt direktive v fazi njenega oblikovanja in kasneje, skozi celoten implementacijski postopek. Mogoče celo največji atribut direktive je spoznanje, da ni omejena zgolj na majhne skupine raziskovalcev. Sodelovanje tehnikov, menedžerjev, interesnih skupin, politikov in širše javnosti je bilo dobrodošlo pri obeh fazah in tako spodbujano pri ustvarjanju komunikacije, kljub obstoju izobraževalnih in kulturnih razlik. Participacija pri sooblikovanju direktive je pripomogla tudi pri zagotavljanju večje izvršljivosti slednje znotraj držav. Po drugi strani pa je bilo moč opaziti, da čeprav je EU zatrjevala svojo zavezo za vključitev javnosti kakor tudi ostalih akterjev (npr. nevladnih organizacij in strokovnjakov) pri odločanju in kasneje oblikovanju NUV, prakse sodelovanja niso nikoli bile institucionalno opredeljene. Nadaljnje, v začetni fazi je bilo zaznati tudi nekakšno neenakovrednost in/ali zanemarjanje tistih nevladnih organizacij, katere niso imele sedež *vis-a-vis* »odločevalskega prostora«. Isto je veljalo na primer pri informiranju lokalnih avtoritet. Pa čeprav so imele zainteresirane strani v teoriji enak dostop do kanalov

sodelovanja, so v praksi uspele le dobro financirane in izkušene skupine na evropski ravni. Ustvarjena je bila nesimetrija med sodelujočimi (Kaika 2003, 303; Hering in drugi 2010, 4009). Če se usmerimo na fazo implementacije pa lahko ponovno vidimo pozitivno stran tega aspekta. Pregled štirih poročil je jasen pokazatelj izboljšanja mednarodnega sodelovanja med državami članicami, zlasti na primeru ko si državi delita isto vodno območje. Ustvarjenih je bilo 93 (od skupnih 124) mednarodno usklajenih načrtov upravljanja, kar zagotovo ne gre za zanemariti.

Drugi aspekt se nanaša na fleksibilnost v zvezi s tem kako lahko države dosežejo okoljske cilje. Dejstvo, da direktiva omogoča določeno mero fleksibilnosti je jasno že pri koraku okarakteriziranja vodnih teles. Pri opredeljevanju voda, WFD upošteva različne naravne in klimatske pogoje med državami EU. Ker se tej pogoji razlikujejo med državami, kriteriji, ki pomenijo doseg dobrega statusa voda niso povsod enaki. Isto velja pri načinih za doseg ciljev. Slednji so prepuščeni državi ob upoštevanju finančnih in ostalih sredstev, s katerimi država razpolaga. Gre bolj za spodbuditev prilagajanja direktive potrebam držav, kakor pa zagotavljanja enotnosti znotraj EU (kar pa je velikokrat namen ostalih evropskih pravnih aktov). Navsezadnje je direktiva produkt kompromisa. Končno besedilo pa uporabljeno bolj kot orodje in ne pa strogi kos zakonodaje sam po sebi. Večina spornih prehodov direktive so varovani na tak način, da si lahko države članice razlagajo različno. Kar pa ima dve plati. Po eni strani je to popolnoma razumljivo, saj so vodna telesa edinstvena v svoji sestavi, po drugi pa to pomeni težji postopek pri harmonizaciji kasnejših metodoloških praks zbiranja podatkov (Kaika 2003, 311; Louka 2008, 58).

Tu je potrebno omeniti še ciklično naravo direktive in njene zahteve rednega poročanja o napredku pri implementaciji, vplivih in učinkih na vodna območja Evropski Komisiji. Slednje ponuja ustrezen okvir upravljanja, kateri se na vsakih šest let razvija in izboljšuje (na podlagi predhodno ugotovljenih napak), pa tudi ta vmesna doba nudi vpogled v posledice ki jih povzročajo podnebne spremembe.

Ostali aspekti se nanašajo na posamične implementacijske korake direktive bolj podrobno. Med prvimi koraki so DČ morale narediti okoljsko analizo vseh pritiskov vpliva na vodna telesa. Ponovno je pri določitvi, katere pritiske morajo DČ upoštevati sodeloval širok spekter udeležencev (t. j. strokovnjakov, vodnih upraviteljev in ostalih), kar se je tudi posledično izražalo pri širokem izboru pritiskov (kar je zagotovilo visok nivo izvedbe ocen). Slednji pa so hkrati pomenili kompleksen sistem ocenjevanja, na prilagoditev katerega so DČ

potrebovale dlje časa kakor prvotno pričakovano. Kakor pri oblikovanju klasifikacijskega sistema ekološkega statusa vodnih teles v naslednjih korakih, so tudi tukaj potekali intekalibracijski procesi. Na eni strani je to pomenilo napredek pri oblikovanju nove metodologije in enotni sistem na celotnem EU območju, po drugi pa dodatne težave pri usklajevanju že obstoječih sistemov znotraj posameznih držav. Težavo na katero so naleteli pri ocenjevanju pa je bila tudi osredotočenost zgolj na »tradicionalne stresorje ali pritiske« (t. j. organsko onesnaževanje in eutrofikacija) in zanemarjanje učinkov nastajajočih stresorjev, kot so podnebne spremembe, zamuljevanje in tujerodne vrste (Hering in drugi 2010, 4010).

Nadaljnjo izvajanje programov spremljanja je prav tako burilo razprave med vodnimi strokovnjaki. Zahvaljujoč tem programom se je zbralo ogromno število podatkov, ki jih lahko uporabimo za številne namene v prihodnje, a vendar obstajale so razlike pri vzorčenju. Čas in lokacija vzorčenja, metode vzorčenja, taksonomska ločljivost in razporeditev odvzemnih mest so povzročile težko primerljivost med prvotno pridobljenimi podatki držav. Primanjkovala je tudi vseevropska baza podatkov za prvotno zbrane podatke, katera bi bila povezana z WISE-om. Nadaljnje, vse do danes obstaja neskladnost med opredelitvijo ciljev in zahtev iz WFD in drugih direktiv, kar pa onemogoča harmonizacijo sistemov spremljanja, ki izhajajo iz različnih direktiv. Četudi so programe spremljanja izvajali v vseh državah članicah, so slednji zanemarili funkcionalni element vodnega sistema (zdrav funkcionalni sistem) in podajali v ospredje strukturni element (taksonomski sistem klasifikacije organizmov). Isto je veljalo bi podajanju ocene o statusu vodnih teles. Pri tem pa se poraja vprašanje: tudi, če države članice dosežejo dobro stanje vodnih teles (kar pomeni dobro kvalitativno stanja brez ostalih pritiskov vpliva na telesa), ali je to dovolj za ohranitev biodiverzitete in s tem funkcionalnega vodnega sistema? Tu namreč ne gre za pozabiti, da pri napovedovanju obnovitvenega časa sistema, zaradi pomanjkanja podatkov in izkušenj, lahko strokovnjaki le težko zagotovo opredelijo točen čas ponovne vzpostavitve popolnoma funkcionalnega sistema (Hering in drugi 2010, 4011). Skratka, težko je od evropskih vodnih ekosistemov pričakovati, da se bodo v celoti obnovili v roku 15 ali 30 let z več kot stoletjem degradacije za seboj. Tam kjer so se obnovitvene ukrepe in spremembe rabe zemljišč že začeli implementirati takoj po sprejemu načrtov upravljanja, lahko pričakujemo izboljšanje ekološkega statusa v prihodnjih letih. A vendar, podatki da se večino ukrepov sploh še ni začelo izvajati, kaže na prekomerno ambicioznost Vodne direktive.

4.6 Priporočila za drugi upravljalni cikel

Decembra 2015 se je končal prvi upravljalni cikel Vodne direktive. Navkljub precejšnjemu napredku pri implementaciji direktive, so poročila Evropske Komisije redno nudila priporočila posameznim državam za izboljšanje njihovega dela. Zajemala so predvsem: povečanje sodelovanja z ostalimi državami članicami (bodisi pri izmenjavi znanj in praks, bodisi pri izpopolnjevanju načrtov upravljanja za tista mednarodna vodna območja), izboljšanje participativnega vidika skozi celotni proces oblikovanja in izvajanja načrta upravljanja voda, izboljšanje analitičnih orodij in metod njihove uporabe ter spodbujala k izvedbi programa ukrepov z finančnimi in ostalimi sredstvi EU.

Ampak priporočila za nadaljnje izboljšanje implementacijski proces niso prišla samo s strani evropskih institucij. Mnogo strokovnjakov in raziskovalcev, kateri so neposredno ali posredno bili vpleteni v proces izvedbe direktive so prav tako izrazili nekaj priporočil za v prihodnje. Hering in drugi (2010, 4009–4010) na primer, v svoji študiji izpostavljajo tri področja, katera so potrebna izboljšave, in sicer: pri razvoju metodologije, programih spremljanja in pri oblikovanju načrtov upravljanja. Razvoj metod ocenjevanja se je dokazal kot transparenten postopek, kateri je privedel do boljših in bolj standardiziranih orodij za ocenjevanje vodnih teles po vsej Evropi, četudi je sam proces bil časovno zahtevnejši in zapleten kakor sprva pričakovano. V drugem ciklusu avtorji predlagajo večjo harmonizacijo sistemov za ocenjevanje, na podlagi izkušenj prvega kroga interkalibracije in programov spremljanja; uvedbo dodatnega usposabljanja pri vzorčenju in identifikaciji pritiskov ter standardizaciji biološkega evidentiranja za zmanjšanje napak, jasnejše smernice pri meritvah in interkalibracijskih postopkih, določitev stopnje napak tipa I in II za vsak sistem ocenjevanje: izboljšanje meritev za zmanjšanje variabilnosti med podatki, ipd. Kar se tiče programov spremljanja spodbujajo oblikovanje centralnega vseevropskega omrežja monitoringa, kateri bi zajemal podatke ali povezave za podatki vsake države članice (s tem bi želeli da bi se dostopnost do podatkov izboljšala). Zahteve spremljanja Vodne direktive, katere se včasih prekrivajo z zahtevami ostalih direktiv, bi bilo potrebno jasno določiti meje med direktivami ali združiti te zahteve, tako da bi bili podatki čim bolj izkoriščeni. Kar se tiče načrtov upravljanja predlagajo opredelitev odnosa med pritiski vpliva in biotskih odzivom pred zasnovo drugega ciklusa NUV, oblikovanje dodatnih kriterijev pri določitvi statusa voda, ki zajemajo funkcionalni vidik ekosistema in ne zgolj strukturni ter oblikovanje novih političnih instrumentov, ki bodo zagotovili izvrševanja PU NUV. Skladno s tem bi bilo potrebno da

pristojni nacionalni organi oblikujejo jasne prioritete pri investicijah, ki zadevajo vodna telesa s slabim statusom. Jasna določitev časovnega roka in obsega naložb pa bi utegnila narediti praktično razliko pri sredstvih, ki so na voljo. Na drugi strani pa bi se zasebna vodna telesa morala usmeriti v inovativne, ugodnejše rešitve za izboljšanje statusa vodnih teles (mogoče na podlagi naložb ipd.), brez da bi pri tem zvišala ceno vode (Hering in drugi 2010, 4009–4010; Severn Trent Waters 2016). Poleg navedenega bi bilo potrebno se še usmeriti na učinke, ki jih povzročajo podnebne spremembe. Več kot desetletno obdobje spremljanja vodnih teles nam nudi vpogled v spremembe, ki niso zgolj neposredna posledica onesnaževanja. V prihodnje bi bilo potrebno podpreti raziskave povezane z ledeno prevleko, zmrzali in snežnimi razmerami. Navsezadnje so slednji tudi ključen element vodnega ciklusa. Res je, da je sprejetje Poplavne direktive naredilo dodaten korak pri prilagajanju na podnebne spremembe, ampak slednjega bi morali dodatno podkrepiti. Sodelovanje med akterji bi bilo potrebno tudi okrepiti. Pa ne zgolj med institucionalnimi, ampak predvsem s širšo javnostjo. Formalna opredelitev sodelovanja z javnostjo pri oblikovanju NUV in vzpostavitve novih kanalov ozaveščanja ljudi, o tem kako lahko pripomorejo k boljšemu statusu vodnih teles bi lahko izboljšala splošno skrb za okolje.

5 SKLEP

Nedvomno lahko zatrdim, da so vodni sistemi kompleksni po naravi. Njihova kompleksnost pa zahteva od vodnih upraviteljev pristope, ki se bodo lahko kosali tej zapletenosti. Vse to pa dodatno podkrepijo pritiski podnebnih sprememb, hitro rastoče populacije, industrializacije in urbanizacije, ki povečujejo pritiske na zaloge pitne vode. Uspešno WM in WG zahteva upoštevanje naravne, politične in družbene domene hkrati in sprejemanje odločitev ter izvajanje sprejetih ukrepov na več ravneh in ravninah. Pri tem pa ne gre za zanemariti tudi edinstvenost vsakega vodnega sistema. Prebujanje javnosti o potrebi po uvedbi novega integriranega pristopa se je začelo pred štirimi desetletji. Eden izmed globalno priznanih pristopov, kateri naj bi vseboval zgoraj omenjene elemente dobrega WM in še več, je IWRM. Gre za poskus umika od struktur, katere promovirajo tekmovanje med individualnimi sektorji za omejene vodne vire, in premik proti skupnemu lastninjenju WM. Slednje pa je zlasti primerno za ozemlje Evropske Unije, v kateri okoli 60% porečij prečka državne meje in za katero je vse do leta 2000, ko je bila sprejeta Vodna direktiva primanjkovalo ustreznih regulatornih smernic za Evropsko vodno politiko.

Kadar govorimo o relaciji med Vodno direktivo in IWRM, tu ne gre za dvomiti o dejstvu da je prvotno zasnovna ideja direktive oblikovana na načelih integriranega pristopa. Za vprašati se je potrebno zgolj v kolikšnem obsegu je IWRM ukoreninjen v direktivo. Ko primerjamo načela WFD z načeli IWRM opredeljenimi na Konferenci ZN o okolju in razvoju iz leta 1992, lahko opazimo nekaj neskladij. Sama direktiva ne poudarja pomen ozaveščanja med spoloma in pomen odprave revščine. Kar je tudi razumljivo, saj je kot okoljska politika njen cilj zgolj doseg dobrega stanja voda. Drugi aspekt se nanaša na pomanjkanje napotkov za spodbujanje koordinacije med različnimi sektorji. Poglavitna značilnost IWRM je medsektorsko usklajeno WM, pri direktivi pa natančno opredeljenih napotkov ni zaslediti. Tretji aspekt se nanaša na relacijo med privatizacijo in decentralizacijo. V Drugem svetovnem forumu o vodah sta bila privatizacija in decentralizacija široko obravnavana. Vključenost vseh, tudi zasebnega sektorja kot akterja z investicijskim potencialom, je za IWRM pomemben element pri obravnavi pomanjkanja vode. Javno-zasebna partnerstva, vključenost vseh akterjev, upoštevanje potreb revnih, transparentni monitoring in visoka merila odgovornosti terjajo decentralizacijo vodnega upravljanja, kar pa je v direktivi zanemarjeno. Direktiva ne določa jasnih smernic za spodbujanje decentralizacije in zasebnih naložb ter podporo pri razvoju mikro-finančnih zmogljivosti. Četrty aspekt se nanaša na participativnost bodisi vseh vpletenih

akterjev, kakor tudi lokalnega prebivalstva pri upravljanju voda. To je mogoče najbolj ukoreninjen vidik IWRM znotraj Vodne direktive. IWRM zahteva od najnižjih ravni visok nivo sodelovanja in vključenost vseh uporabnikov pri načrtovanju in implementiranju projektov. Da bi dosegli učinkovito, pravično in trajnostno WG znotraj procesa IWRM, je potrebno upoštevati načelo subsidiarnosti, katero spodbuja izvajanje ukrepov vse do najnižje ustrezne ravni. Vodna direktiva določa jasne smernice za sodelovanje zainteresiranih strani pri izdelavi, pregledu in posodabljanju načrtov upravljanja voda, vendar primanjkuje jasnih smernic kako vključiti lokalno prebivalstvo oziroma neposredne uporabnike vode in druge akterje pri WM (Mizanur Rahaman in drugi 2004, 573). Res je, da je širša javnost bila povabljen za konzultiranje pri oblikovanju NUV vendar težave s katerimi so se srečevale države pri zagotavljanju slednjega so bile predvsem kako te napotke spremeniti v konkretna dejanja vključitve javnosti. Skratka, Vodno direktivo lahko razumemo kot orodje pri izvajanju procesa IWRM. Menim, da Vodna direktiva v svojem namenu sovpada s smernicami integriranega pristopa, a vendar ne v celoti. Vidik participacije je edini, ki res odraža IWRM znotraj WFD, a tudi temu primanjkuje natančnost pri podajanju napotkov za države članice. Pregled literature izbrane direktive je pokazal, da moramo slednjo videti bolj v luči operativnega orodja, ki ima nalogo usmerjanja držav članic pri izboljšanju stanja vodnih teles, kakor pa togi pravni akt, ki strmi k zagotavljanja enotnosti znotraj EU. In mogoče je prav zaradi tega bila deležna tudi toliko kritik glede prekomerne splošnosti pri nagovarjanju pristojnih organov glede samega izvajanja ukrepov za dosego zastavljenih okoljskih ciljev. Pri podajanju smernic o načinih vključitve širše javnosti pri oblikovanju NUV in kasneje pri oblikovanju in izvajanju programov ukrepov je prepustila odločitev o tem kako to izvesti državam članicam. Slednje lahko razumemo skozi teorijo kompleksnosti vodnih sistemov. Vsako vodno območje in problemi vezani nanj, pa tudi politične ter družbeno-ekonomske okoliščine znotraj posamezne države so edinstvene in četudi si lahko države med seboj delijo elemente sorodnosti, se slednje v celoti nikoli popolnoma ne skladajo. Dojemanje direktive kot presplošne je po eni strani zmotno, po drugi pa lahko dokazuje preveliko ambicioznost njenih avtorjev.

Četrti člen Vodne direktive opredeljuje okoljske cilje za površinske in podzemne vode ter zavarovana območja. Implementacijska poročila, ki so predstavljena v četrtem poglavju magistrske naloge, so bila tisti ključni dokument, ki so razkrila resnični napredek držav pri doseganju teh ciljev. Največkrat izražena skrb, ki sem jo imela moč zaslediti v poročilih je bila nezmožnost dosega ciljev v izbranem časovnem okvirju. Za kar je morda privedlo že leta

2009, ko je Evropska Komisija podala mnenje o možnosti podaljšanja roka za doseg zastavljenih ciljev do leta 2027 ali dlje. Kljub uspešnem začetku implementacijskega procesa (prenos direktive v nacionalne pravne rede in kasneje vzpostavitev programov spremljanja), so DČ naletele na težave pri enemu izmed temeljev za kasnejši doseg ciljev (tj. določitvi kemijskega stanja površinskih vodnih teles). A vendar, obeti za doseg dobrega ekološkega stanja so kazala na zmožnost dosega slednjega za več kot polovico vseh površinskih vodnih teles in doseg dobrega kemijskega in količinskega stanja za več kot 90% podzemnih teles do leta 2015. Kljub velikemu delu prizadevanj pri pripravi načrtov upravljanja povodij DČ je Komisija ponovno leta 2012 izpostavila negotovost pri doseganju zastavljenih ciljev. Slednje pa je bilo tudi potrjeno v Načrtu za varovanje evropskih vodnih virov. Skratka, že po devetih letih sprejetja direktive se je Komisija odločila za sprejem izjem od okoljskih ciljev. Izjeme so se nanašala na podaljšanje roka za doseg dobrega stanja, in sicer do leta 2021 ali 2027 (člen 4.4); doseg manj strogih ciljev pod določenimi pogoji (člen 4.5); začasno poslabšanje stanja v primeru naravnih vzrokov (člen 4.6); dopust nekaterih morfoloških sprememb vodnih teles ter dopust neuspešnega preprečevanja poslabšanja stanja teles površinske vode kot posledico nove trajnostne dejavnosti človeka (člen 4.7) (European Communities 2009, 7). Zaradi teh sprejetih izjem je težko opredeliti ali so DČ res dosegle zastavljene cilje. A kljub temu, se odgovor tretjega raziskovalnega vprašanja nagiba bolj na negativno stran, saj je v četrtem implementacijskem poročilu bilo tudi navedeno, da nobena DČ ni popolnoma izvedla vseh sprejetih ukrepov NUV in da je 10% ukrepov v znatni zamudi (Evropska Komisija 2015b, 81–83). Če zaključim, doseg dobrega stanja ekološkega in kemijskega stanja vseh površinskih voda ter dobrega količinskega in kemijskega stanja vseh podzemnih voda ni bil dosežen v zastavljen časovnem okviru. Poleg tega pa se vsi ukrepi za preprečitev poslabšanja stanja v DČ niso še popolnoma začeli izvajati. Direktiva je ponovno pokazala svojo ambiciozno naravo, na katero bo v drugem upravljalnem ciklusu potrebno biti še toliko bolj pozorni. Kakor sem že opredelila v prejšnjem podpoglavju naloge, bo pozornost potrebno posvetiti tudi razvoju metodologije, ki bo zagotavljala večjo mero harmonizacije med državami; tem bolje izkoristiti že pridobljene podatke, ki lahko služijo za uresničitev zahtev ostalih sorodnih pravnih aktov; se usmeriti bolj na funkcionalni vidik ekosistema in ne zgolj strukturni; oblikovati nove politične instrumente, ki bodo zagotovile izvrševanje programe ukrepov NUV v zastavljenem časovnem okviru ter pa predvsem formalno opredeliti kanale komuniciranja med splošno javnostjo in akterji vključenimi neposredno v WG, kar pa lahko posledično spremeni človekovo vedenje do okolja na bolje.

Cilji magistrskega dela so bili: prvič, raziskati in kritično ovrednotiti EU vodno direktivo ter predstaviti teoretične paradigme, na katerih tudi sam povod za oblikovanje direktive temelji (t. j. pet pristopov obravnavanja vodnih izzivov: okoljski, varnostni, ekonomski, tehnični in institucionalni pristop); drugič, poskrbeti za razpravo v zvezi s povezavami in interakcijami med pristopi k reševanju vodnih vprašanj in menedžerskimi tehnikami za WG in WM; tretjič, predstaviti kompleksnost vodnih sistemov ter četrtič, podati priporočila za boljše izvajanje Vodne direktive v drugim upravljalnem ciklusu. Namen moje naloge ni bil se spuščati v pravne globine direktive, vendar podati kritično analizo od vzrokov za njeno oblikovanje pa tja do posledic, katere je prineslo njeno izvajanje. Zgoraj naveden povzetek ugotovitev dokazuje, da so bili prvotno zastavljeni cilji naloge tudi doseženi. Vodna direktiva predstavlja prvi pravni akt, kateri je rezultat zavedanja potrebe po novem načinu WG v Evropi. Četudi v nekaj pogledih ambicija njenih avtorjem prekaša njeno izvedljivost, menim, da bo s primernimi izboljšavami v drugem upravljalne ciklusu zmožna napotiti države članice k dosegu okoljskih ciljev.

6 LITERATURA

- Banovec, Primož. 2011. Znanje in usposobljenost za izvajanje integralne državne in lokalne politike pri upravljanju z vodami. V *Upravljanje voda v Sloveniji*, ur. Jože Volfand, 204–209. Celje: Fit media.
- Bigas, Harriet., Tim Morris, Bob Sandford in Zafar Adeel, ur. 2012. *The Global Water Crisis: Addressing an Urgent Security Issue*. Dostopno prek: http://inweh.unu.edu/wp-content/uploads/2013/05/WaterSecurity_The-Global-Water-Crisis.pdf (6. april 2016).
- Börzel, Tanja, A. 1997. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* 1 (16).
- Caldwell, Lynton K. v Carroll, John E. 1988. *International environmental diplomacy*. Cambridge: University Press.
- Carroll, John E. 1986. Water Resources Management as an Issue in Environmental Diplomacy. *Natural Resources Journal* 26: 207–220.
- Carter, Neil. 2001. *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: University Press.
- CEC. 2007. *Commission Staff Working Document (SEC (2007) 362 final): "First report on the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC"*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/archives/water/imp2007/pdf/sec_2007_0362_en.pdf (10. maj 2016).
- CEC. 2009. *Commission Report (COM (2009) 156 final): "Report from the Commission to the European Parliament and the Council in accordance with Article 18.3 of the Water Framework Directive 2000/60/EC on programmes for monitoring of water status"*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0156> (11. maj 2016).
- Crase, L. in Cooper, B. 2015. Politics, socio-economics and water allocations: a note on the limits of Integrated Water Resources Management. *Australasian Journal of Environmental Management* 22 (4): 388–399.
- Davie, Tim. 2008. *Fundamentals of hydrology*. London in New York: Routledge.
- *Direktiva Evropskega Parlamenta in sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike*. Uradni list Evropske Skupnosti L

- 327/1 22/12/2000 P. 0001 – 0073. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0060&from=EN> (13. maj 2016).
- Dobson, Andrew. 2007. *Green Political Thought. Fourth edition.* London in New York: Routledge.
 - Dolatyar, Mostafa in Tim S. Gray. 2000. *Water politics in the Middle East: a context for conflict or co-operation?* Palgrave Macmillan, New York: St. Martin's Press.
 - Dworak, Thomas., Eleftheria Kampa, Colette de Roo, Cristina Alvarez, Saara Bäck in Patricia Benito. 2006. *Simplification of European Water Policies (IP/A/ENVI/FWC/2006-172/Lot 1/C1/SC5).* Dostopno prek: http://ecologic.eu/sites/files/project/2013/SC_5_Study_Simplification_Euro_Water_Policies_April_2007.pdf (4.maj 2016).
 - European Communities. 2003. *Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No 11: Planning Processes.* Dostopno prek: [https://circabc.europa.eu/sd/a/4de11d70-5ce1-48f7-994d-65017a862218/Guidance%20No%2011%20%20Planning%20Process%20\(WG%202.9\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/4de11d70-5ce1-48f7-994d-65017a862218/Guidance%20No%2011%20%20Planning%20Process%20(WG%202.9).pdf) (12. maj 2016).
 - European Communities. 2009. *Common implementation strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 20. Guidance document on exemptions to the environmental objectives.* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/pdf/Guidance_document%2020.pdf (27. junij 2016).
 - Evropska Komisija. 2012a. *Poročilo Komisije Evropskemu Parlamentu in Svetu. o izvajanju okvirne direktive o vodah (2000/60/ES). Načrti upravljanja povodij.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0670&from=EN> (13. maj 2016).
 - --- 2012b. *Commission staff working document, European Overview (1/2) Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC), River Basin Management Plans.* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol1.pdf (12. maj 2016).
 - --- 2012c. *Commission staff working document, European Overview (2/2) Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC), River Basin*

- Management Plans*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf (12. maj 2016).
- --- 2015a. *Sporočilo Komisije Evropskemu Parlamentu in Svetu. Okvirna direktiva o vodah in direktiva o poplavah: ukrepi za doseg „dobrega stanja“ voda v EU in za zmanjšanje poplavne ogroženosti*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/COM_2015_120_sl.pdf (15. maj 2016).
 - --- 2015b. *Commission staff working document: Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive. Programmes of Measures*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/CSWD%20Report%20on%20WFD%20PoMs.pdf (15. maj 2016).
 - Giupponi, Carlo. 2005. Policies and tools for sustainable water management in the European Union. *Environmental Modelling & Software* 20: 93–98.
 - Global Water Partnership. 2010. *What is IWRM?* Dostopno prek: <http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/> (26. april 2016).
 - Granit, Jakob. 2014. *A Critical Take on IWRM*. Presentation from the 2014 World Water Week in Stockholm. Dostopno prek: http://programme.worldwaterweek.org/sites/default/files/granit__1409_iwrn_critique_granit.pdf (27. april 2016).
 - Hamner, Jesse H. in Aaron T. Wolf. 1998. Patterns in International Water Resource Treaties: The Transboundary Freshwater Dispute Database. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. 1997 Yearbook.
 - Hering, Daniel., Angel Borja, Jacob Cartensen, Laurence Carvalho, Mike Elliott, Christian K. Feld, Anna-Stiina Heiskanen, Richard K. Johnson, Jannicke Moe, Didler Pont, Anne Lyche Solheim in Wouter van de Bund. 2010. The European Water Framework Directive at the age of 10: A critical review of the achievements with recommendations for the future. *Science of the Total Environment* 408: 4007–4019.
 - Islam, Shafiqul in Susskind, Lawrence E. 2013. *Water diplomacy: a negotiated approach to managing complex water networks*. New York: Routledge.
 - Jordan, Andrew. 2007. *Environmental Policy in the European Union. Actors, institutions & processes. Second edition*. London: Earthscan.
 - Kaika, Maria. 2003. The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework. *European Planning Studies* 11 (3): 299–316.

- Kanakoudis, Vassilis in Stavroula Tsitsifli. 2010. On-going evaluation of the WFD 2000/60/EC implementation process in the European Union, seven years after its launch: are we behind schedule? *Water Policy* 12: 70–91.
- Kodre, Neža in Darja Stanič Racman. 2013. Vodna direktiva – Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike. V *Direktive EU na področju upravljanja voda*, ur. Luka Štvars, 35–87. Ljubljana: Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije.
- Kramer, Annika in Pahl-Wostl, Claudia. 2014. The global policy network behind integrated water resource management: is it an effective norm diffuser? *Ecology and Society* 19 (4): 11.
- Lanz, Klaus in Stefan Scheuer. 2001. *EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive*. Dostopno prek: <http://www.rivernet.org/general/docs/handbook.pdf> (4. maj 2016).
- Louka, Olli. 2008. *Water law and policy governance without frontiers*. Oxford: University Press, Inc.
- Mawhinney, Mark. 2002. *Sustainable development: understanding the green debates*. Oxford: Blackwell Science.
- MED Joint Process WFD/EUWI Water Scarcity Drafting Group. 2006. *Water Scarcity Management in the Context of WFD*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/comm_droughts/8a_1.pdf (31. marec 2016).
- Ministers at the OECD Ministerial. 2015. *OECD Principles on Water Governance*. Dostopno prek: <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf> (21. april 2016).
- Mizanur Rahaman, Muhammad., Olli Varis in Tommi Kajander. 2004. EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management: The Seven Mismatches. *Water Resources Development* 20 (4): 565–575.
- Mizanur Rahaman, Muhammad in Olli Varis. 2005. Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges. *Sustainability: Science, Practice & Policy* 1 (1): 15–21.
- Rejec Brancelj, Irena., Mojca Dobnikar Tehovnik in Jože Uhan. 2011. Bistvene značilnosti nacionalnega načrta upravljanja voda 2009-2015 in izvajanje Vodne direktive. V *Upravljanje voda v Sloveniji*, ur. Jože Volfand, 8–19. Celje: Fit media.

- Richardson, Jeremy. 1994. EU water policy: Uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions. *Environmental politics* 3(4): 139–167.
- Rittel, H.W.J. in M.M. Webber. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Science* 4(2): 155–169.
- Savanije, Hubert in Van der Zaag, Pieter. 2002. Water as an Economic Good and Demand Management. Paradigms with Pitfalls. *Water International* 27 (1): 98–104.
- Seketin Lestan, Sandra. 2004. *Evropska Unija: od prvih idej do zadnje širitve*. Ljubljana: Upravna akademija.
- Severn Trent Waters. 2016. *Water Framework Directive*. Dostopno prek: <https://www.severntrent.com/water-framework-directive> (26. maj 2016).
- Šantej, Borut. 2013. Direktive kot instrument varstva okolja v pravu Evropske Unije. V *Direktive EU na področju upravljanja voda*, ur. Luka Štvars, 31–51. Ljubljana: Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije.
- Štvars, Luka, ur. 2013. *Direktive EU na področju upravljanja voda*. Ljubljana: Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije.
- Thomas, Caroline. 1992. *The Environment in International Relations*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- UN Water. 2010. *Climate change adaptation. The Pivotal Role of Water*. Dostopno prek: http://www.unwater.org/downloads/unw_ccpol_web.pdf (3. marec 2016).
- Van Rijswick, Marleen in Tappeiner, Imelda. 2014. *Developing an institutional legal framework for sustainable regional water management in times of climate change*. Utrecht: Utrecht University.
- Vlada. 1994. *Okvirna konvencija Združenih narodov o podnebnih spremembah*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2009/podnebne/okvirna_konvencija_ZN.pdf (14. april 2016).
- Vodopivec, Nataša. 2005. *Izvajanje vodne direktive v RS. Aktualni projekti s področja upravljanja z vodami in urejanja voda*. Dostopno prek: <http://mvd20.com/LETO2005/R17.pdf> (8. marec 2016).
- Winpenny, James. 1994. *Managing Water as an Economic Resource*. London in New York: Routledge.
- World Bank. 2016. *Sustainable development*. Dostopno prek: <http://www.worldbank.org/en/topic/sustainabledevelopment/overview> (7. april 2016).

- WWF/GWP Pan-CEE NGO Conference. 2001. *Public participation, NGOs and the Water Framework Directive in Central and Eastern Europe*. Dostopno prek: www.panda.org/downloads/europe/wfd-cee.pdf (8. maj 2016).
- *Zakon o vodah (ZV-1)*. Ur. l. RS 67/02. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1244> (5. april 2016).

PRILOGA: Okoljski cilji Vodne direktive

4. člen Vodne direktive opredeljuje okoljske cilje za površinske in podzemne vode ter zavarovana območja, za doseg katerih države članice pripravijo program ukrepov upravljanja znotraj načrta upravljanja voda (PU NUV).

Prvi odstavek, ki zadeva okoljske cilje, naveden v Direktivi Evropskega Parlamenta in sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (2016, 283), glede na vodno telo je sledeči:

Pri zagotavljanju izvedljivosti programov ukrepov, določenih v načrtih upravljanja povodij:

(a) za površinske vode

(i) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles površinske vode, ob uporabi in odstavkov 6 in 7 in brez vpliva na odstavek 8;

(ii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo vsa telesa površinske vode, ob uporabi pododstavka

(iii) za umetna in močno preoblikovana vodna telesa, da se dobro stanje površinske vode doseže najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8;

(iii) države članice varujejo in izboljšujejo vsa umetna in močno preoblikovana vodna telesa z namenom, da se dober ekološki potencial in dobro kemijsko stanje površinske vode dosežeta najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8;

(iv) države članice izvedejo potrebne ukrepe skladno s členom 16(1) in (8), z namenom da postopno zmanjšajo onesnaževanje s prednostnimi snovmi in ustavijo ali postopno odpravijo emisije, odvajanje in uhajanje prednostnih nevarnih snovi kar pa ne vpliva na ustrezne mednarodne sporazume iz člena 1 za zadevne pogodbenice;

(b) za podzemno vodo

(i) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da preprečijo ali omejijo vnašanje onesnaževal v podzemno vodo in da preprečijo poslabšanje stanja vseh teles podzemne vode,

ob uporabi odstavkov 6 in 7 ter brez vpliva na odstavek 8 tega člena in ob uporabi člena 11(3)(j);

(ii) države članice varujejo, izboljšujejo in obnavljajo telesa podzemne vode ter zagotavljajo ravnotežje med odvzemanjem in obnavljanjem podzemne vode, da se dobro stanje podzemne vode doseže najkasneje 15 let po začetku veljavnosti te direktive skladno z določbami iz Priloge V, ob uporabi podaljšanj, določenih skladno z odstavkom 4, ter ob uporabi odstavkov 5, 6 in 7 brez vpliva na odstavek 8 tega člena ter ob uporabi člena 11(3)(j);

(iii) države članice izvedejo potrebne ukrepe, da se obrne vsak pomemben in trajen trend naraščanja koncentracije katerega koli onesnaževala, ki je posledica vpliva človekove dejavnosti, da postopno zmanjša onesnaženost podzemne vode. Ukrepi za obračanje trenda se izvajajo skladno z odstavki 2, 4 in 5 člena 17, ob upoštevanju standardov, ki se uporabljajo in so navedeni v ustrezni zakonodaji Skupnosti, ter ob uporabi odstavkov 6 in 7 in brez vpliva na odstavek 8;

(c) za zavarovana območja

Države članice morajo doseči skladnost z vsemi standardi in cilji najkasneje v 15 letih po začetku veljavnosti te direktive, razen če je drugače določeno v zakonodaji Skupnosti, na podlagi katere so bila posamezna zavarovana območja ustanovljena.