

# ZAJEDNIČKA STRATEGIJA PROVEDBE OKVIRNE DIREKTIVE O VODAMA (2000/60/EZ)

Vodič br. 20

VODIČ O IZNIMKAMA OD CILJEVA ZAŠTITE OKOLIŠA

Izjava o odricanju od odgovornosti:

Ovaj je tehnički dokument izrađen kroz suradnju Europske komisije, svih država članica Europske unije, država pristupnica, Norveške i drugih interesenata i nevladinih organizacija. Dokument treba promatrati kao prikaz neformalnog sporazumnog stajališta o najboljoj praksi o kojemu su svi partneri suglasni. Međutim, dokument nužno ne predstavlja službeno stajalište bilo kojeg od partnera. Stoga gledišta iskazana u ovom dokumentu ne predstavljaju nužno gledišta Europske komisije.

Europe Direct je služba koja pomaže pri pronalaženju  
odgovora na pitanja o Europskoj uniji

Novi besplatni broj telefona:

00 800 6 7 8 9 10 11

Mnoštvo dodatnih informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu.  
Može im se pristupiti preko servera Europa (<http://ec.europa.eu>).

Luksemburg: Ured za službene publikacije Europskih zajednica, 2009.

ISBN 978-92-79-11371-0

ISSN 1725-1087

Broj kataloga KH-AN-09-020-EN-N

© Europske zajednice, 2009.

Reprodukcija je dopuštena uz navođenje izvora.

## **Predgovor**

Aktivnosti u potporu provedbi Okvirne direktive o vodama (ODV) su u tijeku i u državama članicama i u Europskoj komisiji. Države članice EU-a, Norveška i Europska komisija su zajednički izradile zajedničku strategiju za potporu provedbi Direktive 2000/60/EZ „kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice na području vodne politike“ (Okvirna direktiva o vodama). Glavni je cilj te strategije omogućiti dosljednu i usklađenu provedbu Direktive. Naglasak je stavljen na metodološka pitanja povezana sa zajedničkim razumijevanjem tehničkih i znanstvenih implikacija Okvirne direktive o vodama.

U kontekstu te zajedničke strategije provedbe (CIS), uspostavljen je niz radnih skupina i zajedničkih aktivnosti radi izrade i testiranja pravno neobvezujućih Vodiča. Strateška koordinacijska skupina nadgleda rad tih radnih skupina i podnosi izvještaj izravno dužnosnicima odgovornima za vodnu politiku država članica Europske unije i Komisije koji imaju ulogu glavnog tijela nadležnog za donošenje odluka o Zajedničkoj strategiji provedbe.

Kao rezultat četverogodišnjih rasprava koje su pokrenuli dužnosnici odgovorni za vodnu politiku uz pomoć Skupine za izradu dokumenata, izrađeno je nekoliko dokumenata za identificiranje nekih ključnih pitanja i davanje preporuka vezanih uz ciljeve zaštite okoliša i iznimke.

Sada je sav taj rad objedinjen u jednom konsolidiranom dokumentu koji daje cjelovit pregled pitanja ciljeva zaštite okoliša i iznimaka. U ovom su dokumentu sakupljena prethodno dogovorena tumačenja pitanja vezanih uz ciljeve zaštite okoliša i iznimke i ne dodaju se nikakva nova pitanja. Ranije dogovoreni dokumenti ostat će dostupni na portalu Circa<sup>1</sup> kao podloge za ovaj konsolidirani vodič.

---

1

[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/thematic\\_documents/environmental\\_objectives](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/environmental_objectives)

## Sadržaj

1	UVOD – VODIČ: ČEMU SLUŽI?	4
2	PODSJETNIK NA ZAHTJEVE ODV-a VEZANE UZ CILJEVE ZAŠTITE OKOLIŠA	6
2.1.	Opće informacije	6
2.2	Opseg članka 4.4 i 4.5	7
2.3	Opseg članka 4.6	8
2.4	Opseg članka 4.7	9
3	GLAVNA PITANJA U PROCESU OPRAVDAVANJA IZNIMAKA	11
3.1	Uvod	11
3.2	Horizontalna pitanja	11
3.2.1	Raspon	11
3.2.2	Zaštićena područja	12
3.2.3	Upravljanje nesigurnostima	12
3.2.4	Tehnička neizvedivost	13
3.2.5	Nerazmjerni troškovi	14
3.2.6	Alternativna sredstva	16
3.2.7	Prekogranični kontekst	17
3.2.8	Sudjelovanje javnosti i transparentnost	17
3.2.9	Veza sa strateškom procjenom utjecaja na okoliš i procjenom utjecaja na okoliš	18
3.3	Glavna pitanja vezana uz članak 4.4 i 4.5	20
3.3.1	Odnos između članka 4.4 i 4.5	20
3.3.2	Interna logika članka 4.4	22
3.3.3	Interna logika članka 4.5	23
3.3.4	Primjena novih iznimaka u idućim planskim ciklusima	25
3.3.5	Prirodni uvjeti	25
3.4	Glavna pitanja vezana uz članak 4.6	26
3.4.1	Ekstremne poplave	26
3.4.2	Dugotrajne suše	27
3.5	Glavna pitanja vezana uz članak 4.7	27
3.5.1	Provedivi koraci za ublažavanje negativnih utjecaja	31
3.5.2	Prevladavajući javni interes	31
3.5.3	Koristi od nove promjene u odnosu na koristi za okoliš	32
3.5.4	Članak 4.7 i proglašavanje znatno promijenjenih vodnih tijela	33
3.5.5	Izveštavanje u planu upravljanja vodnim područjem u skladu s člankom 4.7 i konzultiranje javnosti	33
4	ZAKLJUČCI	35
	DODACI	36
	Dodatak I: Troškovi i koristi	37
I.1	Koristi	37
I.2	Troškovi	39
	Dodatak II: Iznimke u prekograničnom kontekstu	41
II.1	Načela za korištenje iznimaka u prekograničnom kontekstu	41
II.2	Razlozi korištenja iznimaka u prekograničnom kontekstu	41
II.3	Uvjeti iznimaka u prekograničnom kontekstu	42
	Dodatak III: Osnovni podaci o dugotrajnim sušama	44
III.1	Identificiranje „dugotrajne suše“	45
III.2	Upravljanje dugotrajnom sušom	45
III.3	Utjecaji suša na ekologiju i ostala korištenja voda	46
III.4	Indikatori	47
III.5	Mjere za rješavanje „dugotrajnih suša“	47



# 1 UVOD – VODIČ: ČEMU SLUŽI?

23. listopada 2000. godine usvojena je Direktiva 2000/60/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice na području politike voda ili, ukratko, **Okvirna direktiva EU o vodama** (ili još kraće ODV). Okvirnom direktivom o vodama, EU osigurava upravljanje površinskim kopnenim, podzemnim, prijelaznim i priobalnim vodama kako bi se spriječilo i smanjilo onečišćenje, promicalo održivo korištenje voda, zaštitio vodni okoliš, poboljšalo stanje vodnih ekosustava i ublažili učinci poplava i suša.

Ciljevi zaštite okoliša definirani su člankom 4. – ključnim člankom – Okvirne direktive o vodama. Cilj je dugoročno održivo upravljanje vodama zasnovano na visokoj razini zaštite vodnog okoliša. Člankom 4.1 definiran je **glavni cilj ODV-a** koji treba postići u svim tijelima površinskih i podzemnih voda, odnosno dobro stanje do 2015. godine, i uvodi se načelo sprječavanja svakog daljnjeg pogoršanja stanja. Slijedi niz **iznimaka** od glavnih ciljeva koje omogućuju uspostavu manje strožih ciljeva, produljenje roka nakon 2015. godine ili provedbu novih projekata, pod uvjetom da je ispunjen niz uvjeta.

Kao i za mnoge izazovne koncepte u sklopu ODV-a, tekst Direktive pruža okvir i daje opće usmjerenje, no postoji prostor za razlike u tumačenju i primjeni. Stoga je od prvog dana provedbe bilo jasno da korištenje iznimaka treba dodatno objasniti i da pravila za primjenu (koncepta iznimka) trebaju postati jasnija.

U sklopu Zajedničke strategije provedbe ODV-a, osnovano je nekoliko radnih skupina za različite teme<sup>2</sup>. Pitanje iznimaka je prvi put obradila Radna skupina o ekonomiji i vodama (WATECO), koja je dala prvu naznaku toga kako postupati s iznimkama vezanima uz nerazmjerne troškove. U Vodiču WATECO-a, koji su odobrili dužnosnici odgovorni za vodnu politiku, je započela rasprava o iznimkama u svjetlu (s aspekta) nerazmjernih troškova.

U lipnju 2005., dužnosnici odgovorni za vodnu politiku su odobrili dokument o ciljevima zaštite okoliša prema ODV-u. U tom su dokumentu predstavljeni ključni elementi vezani uz ciljeve zaštite okoliša ODV-a. Krajem 2006. godine, dužnosnici odgovorni za vodnu politiku su odobrili Načelni dokument o primjeni članka 4.7 radi novih promjena. U studenom 2007., dužnosnici odgovorni za vodnu politiku su odobrili treći dokument vezan uz iznimke o produženju rokova (4.4), postavljanju manje strožih ciljeva (4.5) i privremenom pogoršanju stanja (4.6). Na kraju, dužnosnici odgovorni za vodnu politiku su specifični dokument sa zaključcima o nerazmjernim troškovima odobrili u lipnju 2008.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vidi [http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents)

<sup>3</sup> Svi dokumenti dostupni su na [http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/thematic\\_documents/environmental\\_objectives](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/environmental_objectives)

Pored usuglašenih dokumenata, informacije o studijama slučaja i praktičnim primjerima razmjenjivane su na različitim prigodama. Informacije vezane uz radionicu održanu u Berlinu 2005. i u Kopenhagenu 2008. dostupne su na portalu Circa<sup>4</sup>.

Nakon toga, svi raniji dokumenti objedinjeni su u jedan konsolidirani dokument, što je dovelo do ovog vodiča. Drugo poglavlje podsjeća na zahtjeve ODV-a vezane uz ciljeve zaštite okoliša i iznimke. Treće poglavlje bavi se ključnim pitanjima za tumačenje iznimaka. U odjeljku 3.2 obrađena su horizontalna pitanja koja su primjenjiva na dvije ili više iznimaka. Pored tih horizontalnih pitanja, odjeljci 3.3-3.5 bave se konkretnim pitanjima vezanima uz svaku iznimku.

Svrha ovoga vodiča je pružiti ranije usuglašene informacije na jednom mjestu i mogao bi koristiti dužnosnicima odgovornima za vodnu politiku uključenima u izradu planova upravljanja vodnim područjima, kao i javnosti zainteresiranoj za (nacrt) planova upravljanja vodnim područjima i s time povezanim procesom postavljanja ciljeva.

---

<sup>4</sup> Vidi

[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/implementation\\_conventio/objectives\\_exemptions](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_conventio/objectives_exemptions) i  
[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/implementation\\_conventio/disproportionate](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_conventio/disproportionate)

## 2 PODSJETNIK NA ZAHTJEVE ODV-a VEZANE UZ CILJEVE ZAŠTITE OKOLIŠA

### 2.1. Opće informacije

Ciljevi zaštite okoliša i iznimke od tih ciljeva propisani su 4. člankom ODV-a. U odjeljcima koji slijede na sažet je način opisan članak 4., uglavnom iznimke, i to prema redoslijedu kojim su predstavljene u Direktivi.

Članak 4. ODV-a propisuje „**ciljeve zaštite okoliša**“, uglavnom u članku 4.1. **Glavni ciljevi zaštite okoliša** u Direktivi su višestruki i uključuju sljedeće elemente (za više pojedinosti vidi članak 4.1, (a) površinske vode, (b) podzemne vode i (c) zaštićena područja):

- **Bez pogoršanja** stanja površinskih i podzemnih voda i zaštita, poboljšanje i obnova svih vodnih tijela;
- Postizanje *dobrog stanja* do 2015. godine, odnosno dobrog ekološkog stanja (ili potencijala) i dobrog kemijskog stanja za površinske vode i dobrog kemijskog i dobrog količinskog stanja za podzemne vode;
- **Postupno smanjivanje onečišćenja** prioritetnim tvarima i **postupno isključivanje** prioritetnih opasnih tvari u površinskim vodama<sup>5</sup> i sprječavanje i ograničavanje unosa onečišćujućih tvari u podzemne vode;
- **Preokretanje** svakog značajnog *trenda* povećavanja koncentracije onečišćujućih tvari u podzemnim vodama;
- Postizanje standarda i ciljeva postavljenih za **zaštićena područja** u zakonodavstvu Zajednice.

Važno je napomenuti da kad se na određeno vodno tijelo odnosi više ciljeva, primjenjuje se onaj najstroži (čl. 4.2), neovisno o činjenici da svi ciljevi moraju biti ostvareni.

Važno je razumjeti da su normativne definicije za cilj zaštite okoliša „dobro stanje“ u Direktivi detaljno opisane u Dodatku V. Ipak, razrada specifičnih numeričkih kriterija i klasifikacijskih shema, uključujući granice klasa, opisana je jedino vezano uz proces. Uzimajući u obzir rezultate interkalibracije, države članice su dužne postaviti detaljne vrijednosti koje definiraju stanje za svako vodno tijelo.

Za **znatno promijenjena i umjetna vodna tijela**, članak 4.1 točka (a) alineja (iii) postavlja „posebne ciljeve“ za ta specifična vodna tijela. U članku 4.3 opisani su strogi kriteriji za određivanje umjetnih ili znatno promijenjenih vodnih tijela.

Kako bi se postigli specifični ciljevi za znatno promijenjena ili umjetna vodna tijela (tj. dobar ekološki potencijal i dobro kemijsko stanje), odredbe o njihovom određivanju (vidi članak 4.3) sadrže elemente usporedbe posljedica postizanja „dobro ekološkog stanja“ s nizom

---

<sup>5</sup> Onečišćenje „ostalim onečišćujućim tvarima“ koje nisu prioritetne tvari i prioritetne opasne tvari države članice moraju smanjiti u skladu s člankom 11(3)(k) ODV-a.



aspekata, uključujući ekonomske aspekte. Štoviše, procjena „dobrog ekološkog potencijala“ povezana je s mogućim mjerama ublažavanja<sup>6</sup>.

Razvila se debata o tome treba li te zahtjeve tumačiti kao „alternativne ciljeve“ ili „iznimke“. **Usuglašeno je da znatno promijenjena ili umjetna vodna tijela ne predstavljaju uobičajen cilj ili iznimku. Oni su posebna kategorija vodnog tijela – s vlastitom klasifikacijskom shemom i ciljevima – koja je prije stupanja na scenu povezana s drugim iznimkama u zahtijevanju da se ispune određeni socijalno-ekonomski uvjeti.**

Sastavni dio ciljeva zaštite okoliša propisanih u članku 4. su tzv. iznimke. U članku 4.4, 4.5, 4.6 i 4.7 opisani su uvjeti i proces u kojemu se iznimke mogu primijeniti. Te se iznimke kreću od privremenih iznimaka malog opsega do srednjoročnih i dugoročnih odstupanja od pravila „dobro stanje do 2015. godine“<sup>7</sup>, a uključuju sljedeće aspekte:

- **produženje roka**, odnosno dobro stanje se mora postići do 2021. ili najkasnije 2027. (članak 4.4) ili čim to dopuste prirodni uvjeti nakon 2027.;
- postizanje **manje strožih ciljeva** pod određenim uvjetima (članak 4.5);
- **privremeno pogoršanje** stanja u slučaju prirodnih uzroka ili „više sile“ (članak 4.6);
- **novonastale promjene** fizičkih karakteristika površinskih voda ili promjene u razini podzemnih voda, ili neuspjeh u sprječavanju pogoršanja stanja površinskih voda (uključujući od jako dobrog na dobro stanje) uslijed novih održivih djelatnosti ljudskog razvoja (članak 4.7).

Svim tim iznimkama zajednički su strogi uvjeti koje treba ispuniti i opravdanje koje treba uključiti u Plan upravljanja vodnim područjem.

Uspoređujući kriterije za primjenu različitih iznimaka, među njima postoje određene sličnosti. Stoga bi trebalo raspraviti kako i kada primijeniti određenu iznimku i postoji li određen redoslijed ili hijerarhija kad ih se primjenjuje zajedno (više pojedinosti u 3. poglavlju).

Napokon, 8. i 9. stavak članka 4. uvode dva načela primjenjiva na sve iznimke:

- Prvo, iznimke za jedno vodno tijelo ne smiju trajno isključiti ili dovesti u pitanje postizanje ciljeva zaštite okoliša u drugim vodnim tijelima.
- Drugo, mora se postići barem ista razina zaštite kakva je predviđena postojećim propisima Zajednice (uključujući one elemente koje treba ukinuti).

## 2.2 Opseg članka 4.4 i 4.5

Pod određenim uvjetima, ODV dopušta postavljanje manje strogog cilja ili produljenje rokova za postizanje određenog cilja:

---

<sup>6</sup> Više pojedinosti u Vodiču br. 4 „Identificiranje i određivanje znatno izmijenjenih ili umjetnih vodnih tijela“ [http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/guidance\\_documents.html](http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/guidance_documents.html)

<sup>7</sup> ili „dobar ekološki potencijal do 2015.“ za znatno promijenjena i umjetna vodna tijela.

#### **Čl. 4.4**

Rokovi ustanovljeni pod točkom 1. mogu se produžiti radi postupnog postizanja ciljeva, pod uvjetom da se ne događa daljnje pogoršanje stanja dotičnog vodnog tijela, kad su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

(a) Kad zemlje članice utvrde da se potrebna poboljšanja stanja vodnih tijela ne mogu razumno postići u određenom roku iz najmanje jednog od sljedećih razloga:

(i) Tražena poboljšanja mogu se postići samo u fazama koje prelaze zadane rokove, iz tehničkih razloga;

(ii) Postizanje poboljšanja u zadanim rokovima bilo bi nerazmjerno skupo;

(iii) Prirodni uvjeti ne dozvoljavaju pravovremeno poboljšanje stanja vodnog tijela.

(b) Odgoda rokova i njeni razlozi posebno su razrađeni i objašnjeni u planu upravljanja vodnim područjem propisanim člankom 13.

(c) Odgoda je ograničena na najviše dva daljnja ažuriranja plana upravljanja vodnim područjem, osim u slučajevima kad prirodni uvjeti ne dopuštaju postizanje ciljeva u tom razdoblju.

(d) U planu upravljanja vodnim područjem navodi se sažetak mjera iz članka 11. koje su predviđene kao neophodne da bi se vode postupno dovele u traženo stanje do odgođenog roka, razloga za svako odgađanje provođenja tih mjera i očekivani vremenski plan njihove provedbe. U dopune plana upravljanja vodnim područjem treba uključiti pregled provedbe tih mjera i sažetak eventualnih dodatnih mjera.

#### **Čl. 4.5**

Zemlje članice mogu se usmjeriti na postizanje manje strogih ciljeva zaštite okoliša od onih koje zahtijeva točka 1. za određena vodna tijela koja su toliko izložena posljedicama ljudske djelatnosti, kako je određeno u sukladnosti s člankom 5(1), ili je njihovo prirodno stanje takvo da bi postizanje tih ciljeva bilo neizvedivo ili nerazmjerno skupo, i ako su zadovoljeni svi sljedeći uvjeti:

a) Da se ekološke i društveno-ekonomske potrebe, kojima ta djelatnost služi, ne mogu zadovoljiti drugim sredstvima koja su znatno bolja ekološka opcija a koja ne povlači nerazmjerne troškove;

b) Kad zemlje članice osiguravaju:

- za površinske vode najviše moguće ekološko i kemijsko stanje, uz utjecaje koji se nisu mogli razumno izbjeći zbog karaktera ljudske djelatnosti ili onečišćenja;

- za podzemne vode, najmanje moguće promjene dobrog stanja podzemnih voda, uz utjecaje koji se nisu mogli razumno izbjeći zbog karaktera ljudske djelatnosti ili onečišćenja;

c) Kada ne dolazi do daljnjeg pogoršanja stanja dotičnog vodnog tijela;

d) Kada je uspostavljanje manje strogih ciljeva zaštite okoliša, i razlog za to, izričito spomenut u planu upravljanja vodnim područjem iz članka 13., i kad se ti ciljevi revidiraju svakih 6 godina.

### **2.3 Opseg članka 4.6**

Članak 4.6 se razlikuje od članka 4.4 i 4.5 po tome što se odnosi na događaje koji „nisu mogli biti razumno predviđeni“.

#### **Čl. 4.6**

Privremeno pogoršanje stanja voda neće se smatrati kršenjem zahtjeva ove Direktive ako je rezultat okolnosti nastalih iz prirodnih uzroka ili zbog više sile, koje su izuzetne i nisu mogle biti razumno predviđene, osobito izrazito velikih poplava ili dugotrajnih suša ili posljedica okolnosti izazvanih nezgodama koje se nisu razumno mogle predvidjeti, kad su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- a) da su poduzeti svi praktični koraci za sprečavanje daljnjeg pogoršanja stanja i da se ne dovodi u pitanje postizanje ciljeva ove Direktive na drugim vodama koje nisu izložene navedenim okolnostima;
- b) da su uvjeti pod kojima se mogu proglasiti izuzetne ili nepredviđene okolnosti, uključujući i odgovarajuće pokazatelje, navedeni u planu upravljanja vodnim područjem;
- c) da su mjere koje treba poduzeti u takvim izuzetnim okolnostima uključene u program mjera i da ne dovode u pitanje obnavljanje kakvoće vode nakon što navedene okolnosti prestanu;
- d) da se posljedice izuzetnih ili nepredviđenih okolnosti sagledaju svake godine, te da su, sukladno razlozima iz točke 4 (a), sve praktične mjere poduzete u cilju vraćanja vode u stanje prije nastanka navedenih okolnosti, čim to bude razumno moguće, i
- e) da se sažetak posljedica nastalih okolnosti i poduzetih mjera sukladno točki (a) i (d) uključi u sljedeću dopunu plana upravljanja vodnim područjem.

Stoga se taj članak ne koristi za postavljanje alternativnih ciljeva tijekom procesa planiranja poboljšanja, već se koristi naknadno, kao „obrana“ radi opravdanja zašto neki cilj koji je bio postavljen u planu upravljanja vodnim područjem nije ostvaren. To opravdanje mora biti navedeno u sljedećem planu upravljanja vodnim područjem (ažuriranoj verziji). Više u odjeljku 3.4.

## **2.4 Opseg članka 4.7**

Članak 4.7 predviđa okolnosti u kojima je dopušteno neispunjavanje određenih ciljeva ODV-a.

#### **Čl. 4.7**

Države članice ne krše ovu Direktivu u slučaju:

- da ne uspiju postići dobro stanje podzemnih voda, dobro ekološko stanje ili, gdje je to odgovarajuće, dobar ekološki potencijal, ili spriječiti pogoršanje stanja površinskih ili podzemnih voda uslijed novonastalih promjena fizičkih karakteristika površinskih voda ili promjena razine podzemnih voda, ili

- da ne uspiju spriječiti pogoršanje od jako dobrog stanja prema dobrom stanju površinskih voda uslijed novih održivih djelatnosti ljudskog razvoja

pod sljedećim uvjetima:

- a) da su poduzeti svi praktični koraci za ublažavanje negativnog utjecaja na stanje vode;
- b) da su razlozi tih izmjena i modifikacija izričito navedeni i objašnjeni u planu upravljanja vodnim područjem iz članka 13., te da se ciljevi revidiraju svakih 6 godina;

c) da su razlozi tih izmjena i modifikacija od posvemašnjeg javnog interesa i/ili da su koristi za okoliš i društvo od postizanja ciljeva iz točke 1. manji od koristi za ljudsko zdravlje, sigurnost i održivi razvoj, koje proizlaze iz tih izmjena i modifikacija, i

d) da se korisni ciljevi kojima služe te promjene stanja vode ne mogu iz tehničkih razloga ili zbog nerazmjernih troškova postići drugim sredstvima koja predstavljaju znatno bolju ekološku varijantu.

Valja imati na umu da članak 4.7 ne predviđa iznimku ako pogoršanje stanja uzrokovano unošenjem onečišćujućih tvari iz točkastih ili raspršenih izvora dovodi vodno tijelo u stanje slabije od dobrog.

Ako proizašli razvoj događaja ne dovodi do pogoršanja stanja na razini vodnog tijela, članak 4.7 se ne mora koristiti (na primjer ako se jedna aktivnost zamijeni drugom).

Više pojedinosti o tome kako se čl. 4.7 može primijeniti nalazi se u odjeljku 3.5.

## **3 GLAVNA PITANJA U PROCESU OPRAVDAVANJA IZNIMAKA**

### **3.1 Uvod**

Kada se razgovara o iznimkama treba imati na umu da je Okvirna direktiva o vodama ekološka direktiva i da odstupanje od njezinih ciljeva ne bi trebalo biti pravilo već iznimka. Važno je da prije razmatranja primjene iznimki za određeno vodno tijelo moraju biti ispunjeni svi relevantni zahtjevi iz postojećeg zakonodavstva EU-A za zaštitu voda. Ipak, „iznimke“ su sastavni dio ciljeva zaštite okoliša propisanih člankom 4. i planskog procesa.

Države članice se potiče da im analiza za primjenu iznimaka bude što je moguće jednostavnija, no detaljna koliko god je to potrebno. Razinu informacija određuje složenost odluke i moguće posljedice donošenja krive odluke.

Kada se među svim relevantnim dionicima postigne konsenzus u ranoj fazi procesa odlučivanja, mogu se smanjiti naponi na prikupljanju podataka. Dakle, rani konsenzus može pomoći u smanjivanju analitičkih napora, ali ne zamjenjuje ekonomsku analizu.

U nastavku ovog poglavlja detaljno su obrađena ključna pitanja o primjeni iznimaka. Prvo se navode neka horizontalna pitanja vezana uz iznimke općenito (u odjeljku 3.2), zatim specifična pitanja vezana uz članak 4.4 i 4.5 (u odjeljku 3.3), članak 4.6 (u odjeljku 3.4), te članak 4.7 (u odjeljku 3.5).

### **3.2 Horizontalna pitanja**

#### *3.2.1 Raspon*

Države članice moraju postaviti ciljeve za pojedina vodna tijela. Sukladno izvještajnim listovima za 2010. godinu, od država članica se traži da prijave svako vodno tijelo za koje cilj neće biti dobro stanje do 2015. godine, alternativni cilj vezan uz pogođen element kakvoće, te razloge istog.

Ipak, priznaje se da različiti rasponi (država, sliv, podsliv, vodno tijelo) mogu biti prikladni za različite ocjene ili različite aspekte iste ocjene. Na primjer, prekogranični utjecaji se trebaju ocjenjivati na prekograničnoj razini. Međutim, odabir raspona treba biti opravdan odredbama ODV-a, a ako se informacije korištene za opravdavanje iznimke prikupljaju na agregiranoj razini, treba biti jasno da su agregirane informacije relevantne za predmetno vodno tijelo ili skupinu vodnih tijela.

Nadalje, članak 4.8 propisuje da kod primjene iznimke na vodno tijelo „zemlja članica mora voditi računa da time trajno ne isključi ili dovede u pitanje postizanje ciljeva ove Direktive na drugim vodama u istom vodnom području, te da primjena bude u sukladnosti s provedbom ostalih propisa Zajednice o okolišu“. U pogledu povezanosti između vodnih tijela, jasno je da ne može postojati automatski mehanizam za opravdavanje iznimaka na susjednom vodnom tijelu na temelju procjene provedene za neko drugo vodno tijelo. To nužno ne znači da se razlozi (npr. korištenja voda ili značajni pritisci) za opravdavanje iznimke uvijek moraju nalaziti unutar vodnog tijela za koje se traži iznimka.

### 3.2.2 Zaštićena područja

Općenito se podrazumijeva da iznimke u članku 4.4 i 4.5 i 4.6 vrijede za sve ciljeve zaštite okoliša iz članka 4.1, pa time i za članak 4.1(c), u kojemu su opisani ciljevi za zaštićena područja. No, članak 4.9 je jasan u svojoj obvezi da kad se primjenjuju iznimke iz članka 4. treba osigurati istu razinu zaštite kao i postojeći propisi Zajednice. To znači da se odstupanja od ciljeva zaštite okoliša ODV-a ne mogu koristiti za odstupanje od ciljeva i obveza propisanih drugim propisima Zajednice.

Na primjer, predložen je novi zahvat koji bi doveo do pogoršanja stanja i neuspjeha u ostvarivanju ciljeva za lokaciju unutar mreže Natura 2000. U takvom slučaju, kako bi se ispunili ciljevi i Okvirne direktive o vodama i Direktive o staništima:

- trebali bi biti ispunjeni relevantni uvjeti propisani člankom 4.7 ODV-a kojim se dopušta pogoršanje stanja pod uvjetom da se radi o vodnom tijelu, te
- trebali bi biti ispunjeni uvjeti propisani člankom 6. Direktive o staništima (92/43/EEZ) kojim se dopušta neostvarivanje cilja za lokaciju unutar mreže Natura 2000.

### 3.2.3 Upravljanje nesigurnostima

Nesigurnost je neizbježna karakteristika svakog postavljanja ciljeva, pa će stoga biti i karakteristika prvog niza planova upravljanja vodnim područjem<sup>8</sup>. O nesigurnostima treba voditi računa pri odlučivanju o odgovarajućoj radnji. Ta radnja može uključivati daljnje istraživanje, praćenje i procjenu kako bi se nesigurnosti smanjile, a to bi moglo pridonijeti opravdanju za faznu provedbu mjera kroz cikluse. Nesigurnost će se smanjiti u srednjem i dugom roku, no uvijek će biti prisutna. Mogu postojati nesigurnosti o sljedećim stvarima:

- Je li, i u kojoj mjeri, vodno tijelo negativno pogođeno i što i/ili tko tako djeluje;
- Utjecaj već uspostavljenih ili planiranih načela i različitih trendova i kretanja, uključujući inovacije i tehničke promjene;
- Učinkovitost mjera u rješavanju negativnog utjecaja na vodno tijelo (imati na umu da će to djelovati i na sigurnost koristi);
- Ocjena postizanja dobrog stanja<sup>9</sup>;
- Troškovi povezani s mjerama;
- Koristi proizašle iz poboljšavanja stanja vodnih tijela, osobito izračun neutrživih koristi.

Te će se nesigurnosti ticati i analize za primjenu iznimaka i imat će značajan utjecaj na procjenu troškova i koristi. Postoji niz koraka koji se mogu i trebaju poduzeti kako bi se nesigurnosti smanjile ili se istima pozabavilo u procesu donošenja odluka. Na primjer:

---

<sup>8</sup> Vidi i Vodič br. 13 o klasifikaciji ekološkog stanja na:

[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents)

<sup>9</sup> Nesigurnosti izazivaju zahtjevi Direktive za primjenom načela prema kojemu ekološke stanje određuje najniže ocijenjeni element kakvoće, za postavljanjem fizičko-kemijskih standarda koji karakteriziraju dobro stanje i za korištenjem hidromorfoloških parametara za definiranje jako dobrog stanja. Odnosi pritisak-stanje-utjecaj su dobro istraženi i shvaćeni za većinu tih nebioloških parametara. Nadalje, nesigurnosti povezane s ocjenom stanja vodnog tijela obrađene su u programu rada Radne skupine o ekološkom stanju (CIS ECOSTAT) za 2007-2009.

- Odabrati reverzibilne mjere, mjere koje se mogu lako prilagoditi, mjere koje se mogu učestalo provoditi ili mjere s malim rizikom i troškovima a velikom dobiti<sup>10</sup>. Kad je nesigurnost znatna, rizik od nastajanja nerazmjernih troškova može se smanjiti odabirom mjera koje se lako i iterativno mogu dodati ili prilagoditi u budućnosti na temelju informacija o njihovim učincima i povezanim koristima. Ipak, te vrste mjera nisu nužno one koje su dionicima najprihvatljivije.
- Procjenjivanje i evidentiranje razine nesigurnosti je potrebno kako bi se nesigurnost uzela u obzir pri postavljanju ciljeva.
- Odvagnuti koristi tako da se u obzir uzme dodatna nesigurnost koristi u odnosu na troškove. Istu logiku treba primijeniti kad su troškovi nesigurniji nego koristi, premda je to u praksi manje uobičajeno.
- Treba poduzeti radnje kako bi se smanjila nesigurnost (npr. kroz istraživačke programe), premda te radnje moraju biti proporcionalne. Nalazi izvješća predviđenih člankom 5. su važna osnova za rješavanje rupa u znanju i identificiranje daljnjih radnji.
- Napori na smanjivanju nesigurnosti trebaju biti razmjerni složenosti skore odluke i implikacija donošenja krive odluke. Ipak, nema smisla pokušati smanjiti nesigurnost ako se time ne pojašnjava skora odluka. Bilo bi bolje djelovati na temelju načela, na primjer načela predostrožnosti i/ili načela onečišćivač plaća i/ili, gdje je to moguće, na temelju konsenzusa.
- Mora postojati ravnoteža između rizika neostvarivanja ciljeva i rizika nekorištenja najisplativijeg načina ostvarivanja tih ciljeva, pri čemu se prioritet daje smanjivanju prvog od navedenih rizika.

Na primjer, učinkovitost mjera sprječavanja onečišćenja iz raspršenih izvora može biti nesigurnija od učinkovitosti mjera sprječavanja onečišćenja iz točkastih izvora. Nasuprot tome, troškovi mjera sprječavanja onečišćenja iz raspršenih izvora mogu biti manji od troškova mjera sprječavanja onečišćenja iz točkastih izvora.

#### 3.2.4 Tehnička neizvedivost

U načelu, kod ispitivanja tehničke (ne)izvedivosti spomenute u članku 4.4 i 4.7, u obzir treba uzeti jedino pitanja tehničke naravi, a ne troškovna pitanja. Premda troškovne uštede mogu biti povezane s produljivanjem roka za postizanje dobrog stanja, takve uštede nisu relevantne pri odlučivanju o tome bi li postizanje poboljšanja do roka bilo tehnički neizvedivo.

Tehnička neizvedivost je opravdana ako:

- nije raspoloživo tehničko rješenje,
- za rješavanje problema treba više vremena negoli je raspoloživo,
- nema informacija o uzroku problema, pa se shodno tome ne može identificirati rješenje.

U praksi, što se veći napori ulažu u pokušaj prevladavanja praktičnih problema tehničke naravi, to je veća vjerojatnost da će se pronaći tehnički izvedivi načini postizanja poboljšanja. To znači da se troškovi i koristi moraju razmotriti zajedno s razmatranjem tehničke

---

<sup>10</sup> Te mjere se često spominje i kao mjere „nakon kojih nema žaljenja“

izvedivosti. Kad se od poboljšanja očekuju znatne koristi, veći napor na pronalaženju tehnički izvedive opcije je prikladniji nego kad se očekuje da će koristi od poboljšanja biti male.

Daljnja pojašnjenja mogu se dati kroz pojam „najbolja raspoloživa tehnika“ (BAT), koji je definiran u Direktivi o integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja (96/61/EZ)<sup>11</sup>, premda bi u slučajevima gdje bi nadilaženje najbolje raspoložive tehnike moglo biti tehnički izvedivo trebalo istražiti te opcije.

Članak 4.5 spominje pojam „neizvedivo“, koji uključuje tehničku neizvedivost, ali koji bi se isto tako mogao odnositi i na situacije u kojima je rješavanje problema van kontrole države članice.

### 3.2.5 Nerazmjerni troškovi

Pojam nerazmjernih troškova (ili nerazmjerno skupih troškova) se koristi u članku 4.4, 4.5 i 4.7 ODV-a. U nastavku se razrađuju neka ključna pitanja vezana uz te pojmove.

#### 3.2.5.1. Uvod u pojmove „nerazmjerni troškovi“

„Nerazmjernost“, spomenuta u članku 4.4 i 4.5, je politička prosudba utemeljena na ekonomskim informacijama, te je potrebna analiza troškova i koristi mjera kako bi se mogla donijeti prosudba o iznimkama. Već je u Vodiču Radne skupine o ekonomiji i vodama (WATECO) zaključeno da zbog nesigurnosti procjena troškova i koristi treba imati na umu da nerazmjernost ne bi trebala početi na točki gdje mjereni troškovi jednostavno premašuju po količini odredive koristi;

- ocjena troškova i koristi će morati uključiti i kvalitativne i kvantitativne troškove i koristi;
- razlika za koju troškovi premašuju koristi treba biti zamjetna i imati visok stupanj sigurnosti;
- u kontekstu nerazmjernosti, donositelj odluka bi također možda mogao uzeti u obzir platežnu sposobnost onih pogođenih mjerama, te bi mogle biti potrebne neke informacije s tim u vezi.

Prema logici ODV-a, jasno je da ocjena nerazmjernih troškova ima smisla jedino nakon što je identificirana kombinacija najisplativijih rješenja. Ono što je najvažnije, za sve slučajeve gdje se primjenjuje iznimka, sve mjere koje se mogu poduzeti bez uključivanja nerazmjernih troškova ipak bi trebale biti poduzete kako bi se postiglo najbolje moguće stanje.

U slučajevima kada se razmatraju iznimke, posljedice nedjelovanja (npr. očekivane koristi) treba odmjeriti u odnosu prema specifičnim troškovima mjera.

---

<sup>11</sup> „Najbolje raspoložive tehnike“ znače najučinkovitiji i najnapredniji stupanj razvoja aktivnosti i njihov način rada koji ukazuju na praktičnu prikladnost određenih tehnika za pružanje osnova za granične vrijednosti emisija osmišljenih za sprječavanje i, gdje to nije praktično, općenito za smanjivanje emisija i utjecaja na okoliš u cjelini. Više pojedinosti na: <http://ec.europa.eu/environment/air/legis.htm#stationary>.



### 3.2.5.2. Troškovi mjera potrebnih prema ostalim propisima Zajednice

Troškovi mjera koji su potrebni prema ostalim propisima Zajednice i koji su u trenutku usvajanja Direktive već bili dogovoreni ne mogu se uzimati u obzir pri odlučivanju o nerazmjernim troškovima. Ne dovodeći u pitanje prijelazne aranžmane u Ugovorima o pristupanju, isto vrijedi i za države članice koje su u Europsku uniju ušle 2004. i 2007. godine.

### 3.2.5.3. Pitanja priuštivosti

Priuštivost (sposobnost plaćanja određene mjere) može biti element za opravdavanje odluke o produljenju roka (odnosno primjeni članka 4.4), ako se temelji na jasnom objašnjenju:

- o neraspoloživosti relevantnih alternativnih mehanizama financiranja koja ne bi dovela do pitanja priuštivosti;
- o posljedicama nedjelovanja pri odlučivanju o produljenju roka;
- o koracima za rješavanje pitanja priuštivosti u budućnosti.

Nedjelovanje jednog sudionika automatski ne dovodi do nedjelovanja drugih sudionika unutar istog sektora.

Nadalje, države članice mogu provedbu mjera podijeliti u faze kako bi razvukle troškove provedbe, no potrebno je jasno i dokazivo djelovanje u prvom ciklusu.

Kada se pitanja priuštivosti koriste kao argument za produljenje roka treba u cijelosti razmotriti mogućnost korištenja relevantnih **alternativnih mehanizama financiranja**. Alternativni mehanizmi financiranja mogli bi uključivati raspodjelu troškova među onečišćivačima i korisnicima, korištenje javnog proračuna (na različitim razinama), privatne investicije, fondove EU i međunarodne fondove itd. Te relevantne mehanizme alternativnog financiranja treba razmotriti u odgovarajućem opsegu.

U ovoj se fazi ne mogu dati nikakve preporuke o ulozi priuštivosti u postavljanju manje strožih ciljeva. Za neke dužnosnike odgovorne za vodnu politiku, priuštivost bi mogla imati ulogu u postavljanju manje strogih ciljeva, budući da i članak 4(4) i 4(5) koriste istu terminologiju - „nerazmjerno skupo“. Oni su dali do znanja da se u praksi argumenti priuštivosti mogu rjeđe koristiti u članku 4(5) nego u članku 4(4). Neki drugi dužnosnici odgovorni za vodnu politiku su tvrdili da se priuštivost ne može koristiti kao argument za postavljanje manje strožih ciljeva budući da se kontekst „nerazmjernih troškova“ u članku 4(5) razlikuje od konteksta u članku 4(4), budući da se radi o trajnom postavljanju manje strogih ciljeva (podložno preispitivanju svakih 6 godina). Ti dužnosnici odgovorni za vodnu politiku smatraju da primjena ove odredbe zahtijeva da se jasno propiše da troškovi premašuju koristi od ostvarivanja ciljeva.

U ovoj se fazi ne mogu dati nikakve preporuke niti o ulozi ograničenja javnog proračuna kao razlogu za produljenje roka. Većina dužnosnika odgovornih za vodnu politiku je naznačila da se ograničenja javnog proračuna mogu koristiti kao razlog za produljenje roka budući da postoje ograničenja u raspoloživom proračunu za upravljanje vodama. Komisija je navela da, prema njenom viđenju, usvajanje ODV-a od strane Vijeća i Europskog parlamenta obvezuje države članice da osiguraju sredstva potrebna za njezinu provedbu.

#### 3.2.5.4. Određivanje prioriteta u kontekstu nesrazmjernih troškova

Dužnosnici odgovorni za vodnu politiku su suglasni da razmjerni odabir različitih analiza (analiza troškova i koristi, procjena koristi, procjena posljedica nedjelovanja, raspodjela troškova, socijalni i sektorski utjecaji, priuštivost, isplativost troškova itd.) koristi za utemeljeno donošenje odluka.

Dužnosnici odgovorni za vodnu politiku su također suglasni da određivanje prioriteta za rangiranje mjera koje se smatraju tehnički izvedivima mogu biti prvi operativni korak u procjeni nerazmjernosti troškova, no da opravdanje produljenja roka slijedom tih pristupa treba poštovati relevantne odredbe ODV-a. Rezultati određivanja prioriteta moraju biti izrađeni ili transformirani na razinu vodnog tijela kad je to relevantno.

Istaknuto je da se određivanje prioriteta odvija na različitim geografskim/administrativnim razinama (npr. država članica, riječni sliv, regija, podjedinica, vodno tijelo) i da u obzir treba uzeti različite temeljne uvjete na određenom području. U procesu određivanja prioriteta u obzir treba uzeti niz relevantnih kriterija, na primjer:

- sinergije s drugim direktivama, npr. Direktivom o staništima, Direktivom o upravljanju rizicima od poplava
- troškovna isplativost / koristi mjera
- posljedice nedjelovanja
- sigurnost / nesigurnost (tzv. „mjere nakon kojih nema žaljenja“)
- mjere koje bi se mogle provesti u kratkom roku
- hitnost problema koji treba riješiti (teške posljedice/visok trošak nedjelovanja: npr. zaštita zaliha pitke vode)
- postojanje raspoloživih mehanizama financiranja
- prihvaćenost od strane javnosti

Kriteriji i rezultati određivanja prioriteta trebaju biti transparentni i javno objavljeni. Pristup određivanju prioriteta treba također dati informacije o daljnjem vremenskom rasporedu za ostvarivanje ciljeva zaštite okoliša.

#### 3.2.6 *Alternativna sredstva*

I u članku 4.5 i u članku 4.7 spominje se potreba procjenjivanja „alternativnih sredstava“. U članku 4.5 to se odnosi na alternative za zadovoljavanje ekoloških i društveno-ekonomskih potreba kojima određena ljudska djelatnost služi a koje su znatno bolja ekološka opcija koja za sobom ne povlači nerazmjerne troškove. U članku 4.7 navodi se da treba dokazati da se korisni ciljevi kojima služe promjene stanja vodnog tijela ne mogu iz tehničkih razloga ili zbog nerazmjernih troškova postići drugim sredstvima koja predstavljaju znatno bolju ekološku varijantu.

Ta sredstva ili alternativna rješenja mogu uključivati alternativne lokacije, različite raspone ili koncepte razvoja ili alternativne procese. Alternative se trebaju procijeniti u ranim fazama razvoja i na odgovarajućoj zemljopisnoj razini (EU, nacionalna, vodno područje) u odnosu na korisne ciljeve koje dotična izmjena osigurava.

Za projekte obuhvaćene Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš, korištenje zahtjeva te direktive može pomoći u procjeni različitih mogućih alternativa.

### *3.2.7 Prekogranični kontekst*

Na međunarodnim vodnim područjima unutar EU potrebno je koordinirati iznimke. Ova obveza koordiniranja zahtjeva za ostvarivanje ciljeva zaštite okoliša navedena je u članku 3.4 i 3.5.

Iznimke se mogu primijeniti u slučajevima kad neka država članica ne može riješiti razloge neostvarivanja ciljeva zaštite okoliša zato što su izvan nadležnosti države članice. U takvim slučajevima, država koja je uzrok problema bi trebala biti obvezna pružiti dovoljno informacija za opravdavanje primjene iznimaka za pogođenu državu članicu.

Učestala razmjena informacija između država članica i između države članice EU i države nečlanice EU je ključna kod primjene iznimaka u prekograničnom kontekstu. To uključuje informacije o privremenim ciljevima i očekivanom razvoju događaja za vodna tijela na kojima se primjenjuju iznimke. To pogođenim državama članicama omogućuje da prilagode vlastiti proces izrade planova.

U slučajevima kada država članica ne može riješiti razloge neostvarivanja dobrog stanja zato jer se nalaze izvan nadležnosti države članice, ODV sadrži odredbu članka 12. o uključivanju Komisije radi rješavanja takvog problema.

Glavno pitanje i u primjeni iznimke i pozivanju na članak 12. je dokazivanje da su države članice poduzele sve razumne radnje za ispunjavanje pravnih obveza.

Više informacija o prekograničnom kontekstu nalazi se u Dodatku II: Iznimke u prekograničnom kontekstu.

### *3.2.8 Sudjelovanje javnosti i transparentnost*

Aktivno sudjelovanje u ranoj fazi treba poticati ne samo zbog pravnih zahtjeva, već i zato jer se isto može koristiti za dobivanje boljeg uvida u faktore koji djeluju na primjenu iznimaka (poput troškova i koristi i tehničke izvedivosti). Nadalje, isto bi moglo dati ranu naznaku prihvatljivosti i stvoriti temelj za razumijevanje određenih odluka o postavljanju ciljeva. Međutim, informiranje i konzultiranje javnosti ne jamči prihvaćanje niza (izvedivih) mjera.

U najmanju ruku, javnosti treba dati uvid u razloge korištenja iznimaka (npr. kako je navedeno u članku 4(a) i, ii i iii) na vodnom tijelu za koje se iznimka koristi.

Informiranje i konzultiranje javnosti nisu samo obveza članka 14. ODV-a i ostalih propisa, već i članak 4(4) i 4(5) i s njima povezane uvodne odredbe zahtijevaju da se u planovima upravljanja vodnim područjem<sup>12</sup> pruže sljedeće informacije:

---

<sup>12</sup> Vidi 4.4(b): „Produljenje roka i razlozi istog posebno su razrađeni i objašnjeni u planu upravljanja vodnim područjem propisanim čl. 13.“ i 4.4(d): „U planu upravljanja vodnim područjem navodi se sažetak mjera iz čl. 11. koje su predviđene kao neophodne da bi se vode postupno dovele u traženo stanje do produljenog roka,

- treba izričito navesti razloge produljivanja roka;
- treba izričito navesti razloge postavljanja manje strogih ciljeva zaštite okoliša;
- sažetak mjera za *postupno* dovođenje vodnih tijela do potrebnog stanja;
- razlozi svakog značajnijeg kašnjenja u provođenju mjera;
- očekivani vremenski plan provedbe mjera (koje kasne);
- odgovarajuće, jasne i transparentne kriterije korištene za primjenu iznimaka.

Dogovoreno je da:

- postoji potreba za jasnim i dokažljivim djelovanjem u prvom ciklusu;
- kad se koristi „opravdanje zbog nerazmjernosti“, treba javno objaviti razloge, osnovne podatke i procjene;
- ako se koriste argumenti o priuštivosti, objašnjenje da nema raspoloživih relevantnih alternativnih mehanizama financiranja;
- objašnjenje toga kako se u obzir uzimaju posljedice nedjelovanja i što će se poduzeti kako bi se ti razlozi riješili kako u budućnosti više ne bilo potrebno produljivanje roka.

### 3.2.9 Veza sa strateškom procjenom utjecaja na okoliš i procjenom utjecaja na okoliš

I kod primjene članka 4.4/4.5 i kod primjene članka 4.7 može se pojaviti pitanje vezano uz to kako na najbolji način uspostaviti vezu s procjenom utjecaja na okoliš<sup>13</sup> i/li strateškom procjenom utjecaja na okoliš<sup>14</sup>.

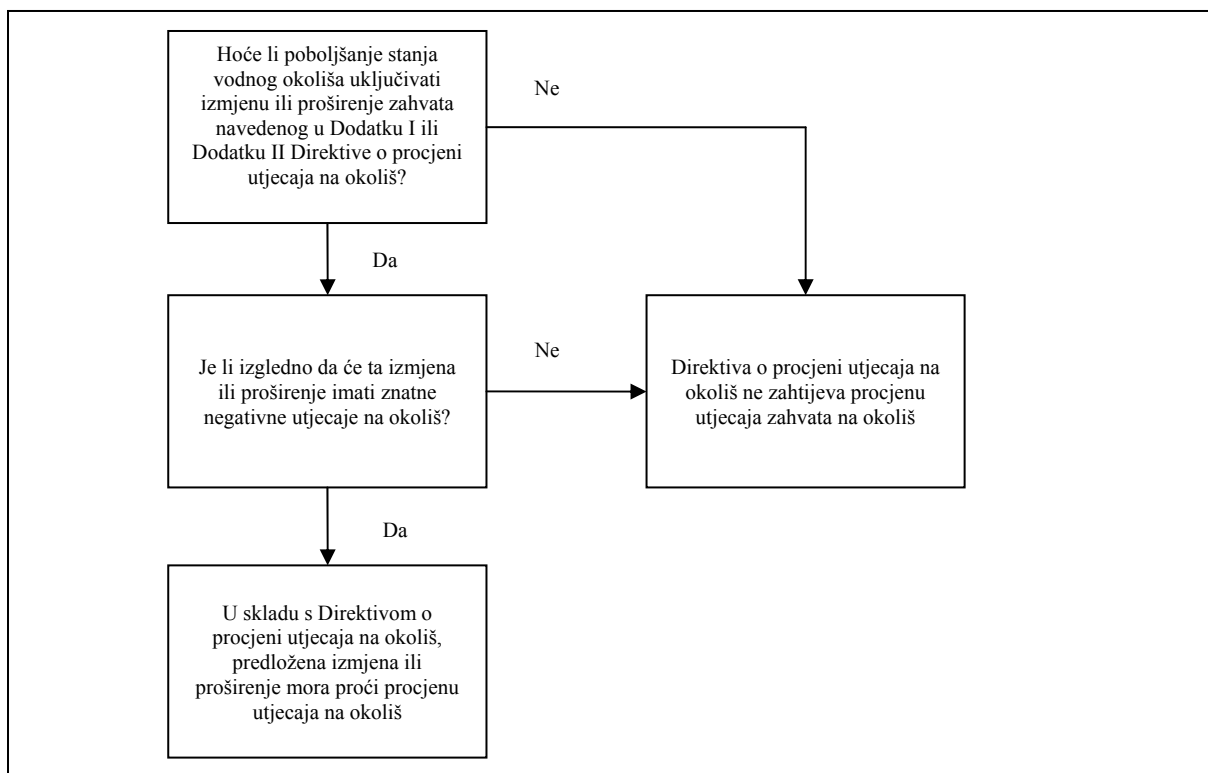
Neke mjere za poboljšavanje stanja mogu potpadati pod opseg Direktive o procjeni utjecaja na okoliš i time zahtijevati procjenu utjecaja na okoliš (vidi donju sliku). Nadalje, Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš sadrži popis nekih od ekoloških faktora koje treba razmotriti pri procjeni ekoloških troškova i koristi a koji bi trebali biti početna točka.

---

razloga za svako odgađanje provođenja tih mjera i očekivani vremenski plan njihove provedbe.“, te čl. 4.5(d): „Kada je uspostavljanje manje strogih ciljeva zaštite okoliša, i razlog za to, izričito spomenut u planu upravljanja vodnim područjem propisanom čl. 13. i kad se ti ciljevi revidiraju svakih 6 godina“, uključujući razloge zašto se „ekološke i društveno-ekonomske potrebe, kojima ta djelatnost služi, ne mogu zadovoljiti drugim sredstvima koja su znatno bolja ekološka opcija koja ne povlači nerazmjerne troškove“ (4.5(a)).

<sup>13</sup> Direktiva 85/337/EEZ

<sup>14</sup> Direktiva 2001/42/EZ



**Slika 0: Veza između procjene utjecaja na okoliš i mjera predviđenih ODV-om**

Kod usporedbe kriterija za korištenje iznimaka u najvećoj bi mogućoj mjeri trebalo koristiti informacije iz već provedene strateške procjene utjecaja na okoliš ili procjene utjecaja na okoliš. Ipak, ranije provedena procjena utjecaja zahvata na okoliš nije bjanko ček za korištenje iznimaka predviđenih ODV-om.

Procjenu jesu li ispunjeni kriteriji i uvjeti propisani **člankom 4.7** treba provesti u fazi planiranja. Stoga ima smisla tu procjenu ugraditi u procjenu utjecaja na okoliš koju treba napraviti za većinu tih vrsta zahvata. Međutim, čak i ako određeni zahvati nisu obuhvaćeni Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš, može se primijeniti članak 4.7. Za planove i programe koji djeluju na ciljeve zaštite okoliša iz ODV-a, u stratešku procjenu utjecaja na okoliš<sup>15</sup> treba ugraditi ocjenu u skladu sa člankom 4.7.

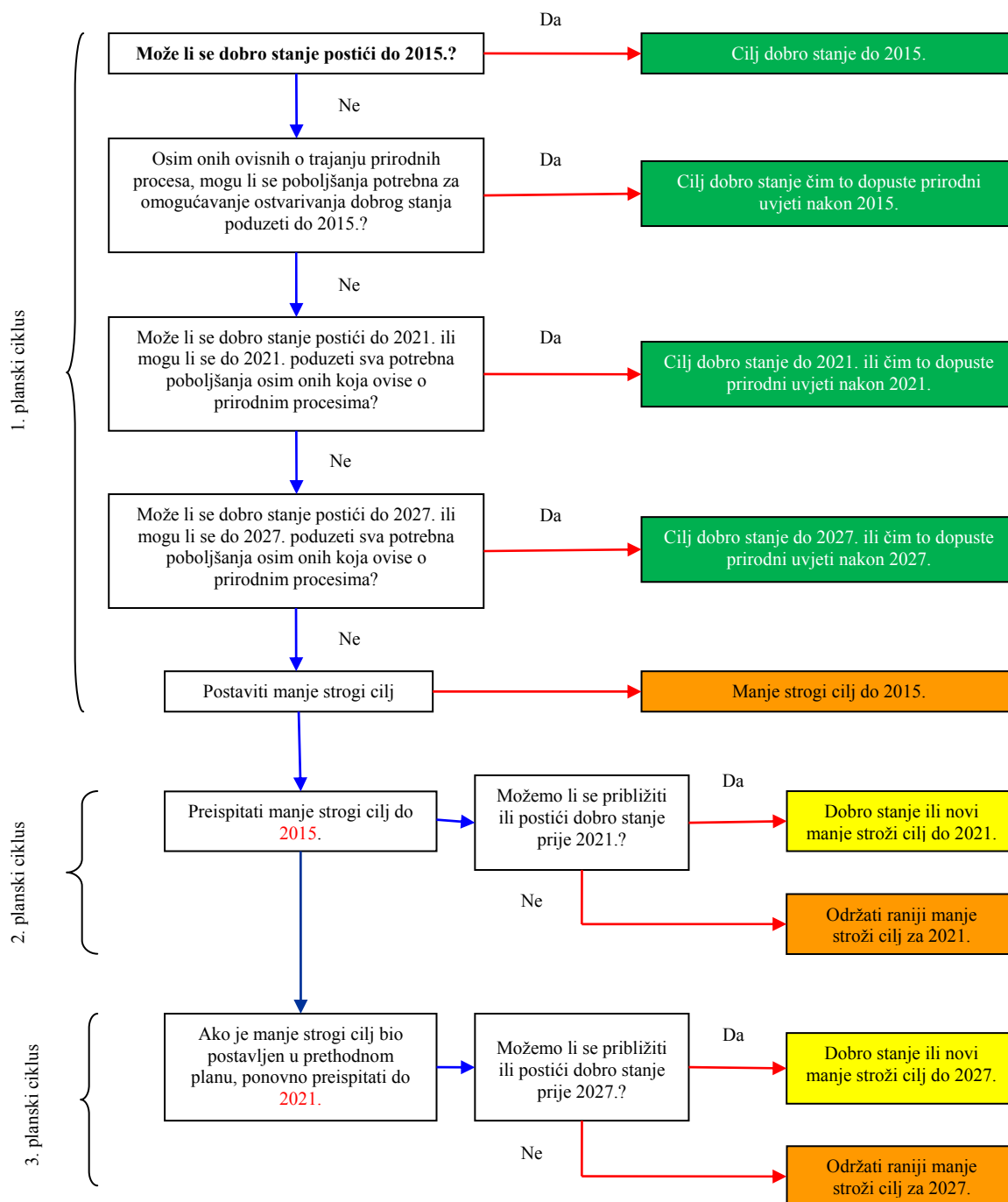
Ukratko, planiranje „novih izmjena“ zahtijeva provedbu procjene utjecaja na okoliš koja u najmanju ruku dokazuje da su ispunjeni kriteriji i uvjeti članka 4.7 ali i članka 4.8 i 4.9.

<sup>15</sup> Vidi Vodič o provedbi Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš dostupan na adresi <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>.

### **3.3 Glavna pitanja vezana uz članak 4.4 i 4.5**

#### *3.3.1 Odnos između članka 4.4 i 4.5*

Odnos između članka 4.4 i članka 4.5 nije hijerarhijski u smislu da države članice moraju dokazati da je jedan odbačen prije razmatranja drugog. Države članice su slobodne primijeniti bilo koju od dvije iznimke, pod uvjetom da su ispunjeni relevantni kriteriji. Ipak, uvjeti za postavljanje manje strogih ciljeva zahtijevaju više informacija i dubinsku procjenu alternativa od onih potrebnih za produljenje roka. Iz tog razloga, trebao bi postojati etapni proces razmišljanja kako bi se razmotrilo koja vrsta iznimke može biti najprikladnija (vidi sliku 1.).

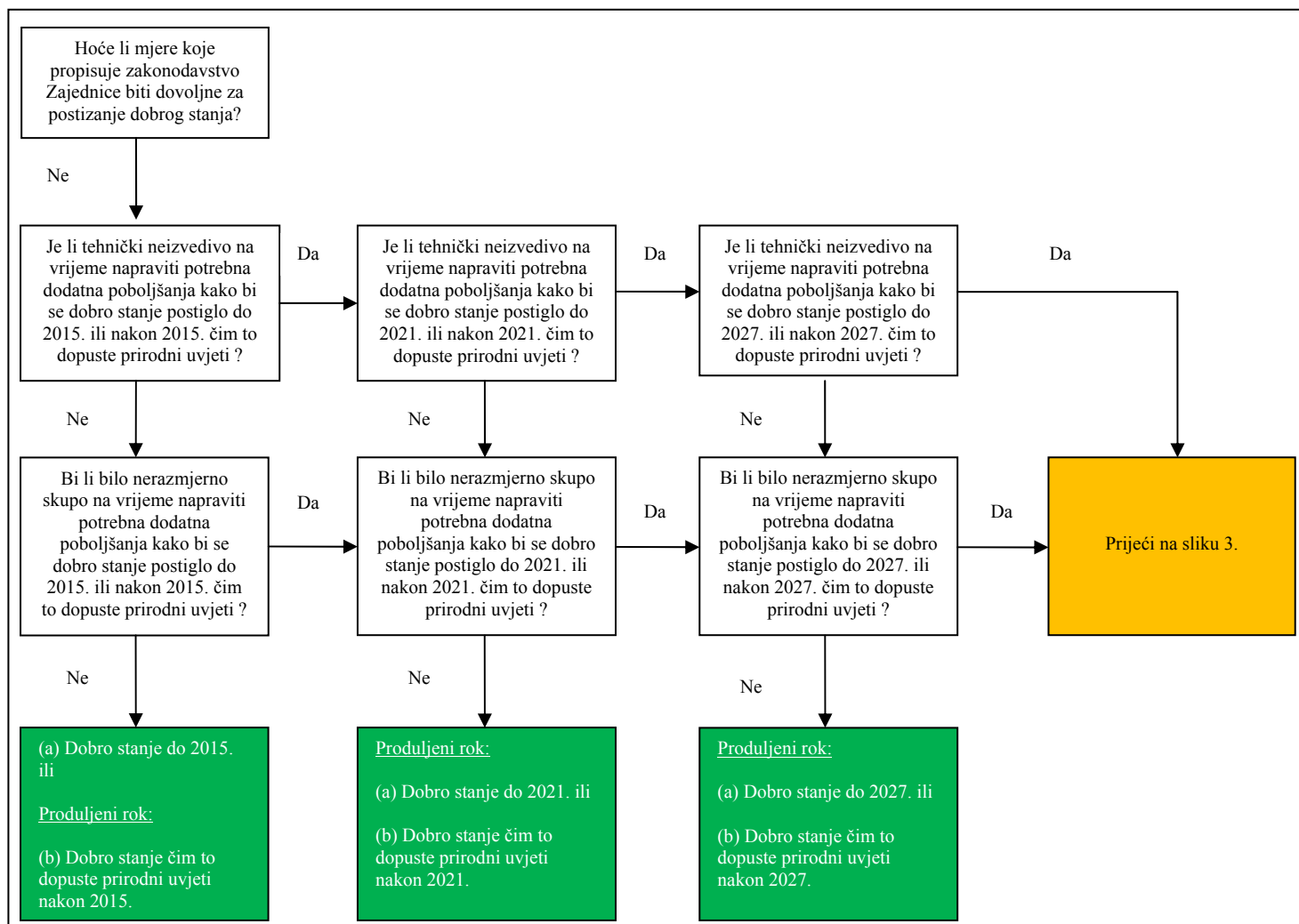


**Slika 1.:** *Etapni proces razmišljanja radi razmatranja iznimaka od dobrog stanja. Narančasta polja odnose se na čl. 4.5, a zelena (osim prvog) na čl. 4.4. Za vodna tijela proglašena kao znatno izmijenjena ili umjetna, upućivanja na slici na „dobro stanje“ treba tumačiti kao „dobar ekološki potencija i dobro kemijsko stanje površinskih voda“<sup>16</sup>. Napomena: ako je cilj „dobrog stanja“ usmjeren na (zelene kućice), postizanje „dobrog stanja“ treba biti potvrđeno podacima monitoringa.*

<sup>16</sup> Sve informacije potrebne za odlučivanje o iznimkama trebaju biti raspoložive prije pokretanja etapnog procesa, osobito ekonomski podaci i procjene, budući da iste omogućuju ispitivanje razmjernosti troškova, što je jedna od pretpostavki za postizanje dobrog stanja.

### 3.3.2 Interna logika članka 4.4

Na slici 2. sažeto su prikazani glavni kriteriji uključeni u odlučivanje o tome je li prikladno korištenje produljenog roka. I ostale kriterije treba razmotriti prije korištenja produljenog roka. Oni uključuju ispunjavanje uvjeta propisanih stavkom 8. i 9. članka 4. Direktive.





***Slika 2.: Interna logika članka 4.4 – Upućivanja na slici na dobro stanje trebaju se tumačiti kao upućivanja na dobar ekološki potencijal i dobro kemijsko stanje kad se radi o znatno promijenjenim ili umjetnim vodnim tijelima***

Gornja slika predstavlja internu logiku članka 4.4 kao etapnog linearnog procesa. Ipak, države članice u praksi mogu iterativnije koristiti taj proces. Na primjer, kad je tehnički neizvedivo postići dobro stanje do 2015. budući da nema za to poznate tehnike (vidi gore), razmatranje drugih kriterija ilustriranih na slici 2. neće biti relevantno. Umjesto toga, mogla bi se razmotriti primjena manje strogog cilja (vidi donju sliku 3.). Nasuprot tome, ako je postizanje dobrog cilja do 2015. tehnički neizvedivo zbog tehnički ograničenog vremena za provedbu mjere, moglo bi biti relevantno razmotriti bi li se mjera mogla provesti na vrijeme za postizanje dobrog stanja do 2021. ili 2027. kako bi se odlučilo je li primjenjiv produljeni rok.

Kriteriji se ne bi trebali primjenjivati vezano uz poboljšanja stanja vodnih tijela koja traže ostali propisi Zajednice (vidi gore). Iznimke se mogu primjenjivati jedino vezano uz dodatna poboljšanja koja bi bila potrebna za postizanje dobrog stanja jednom kad se postigne usklađenost s relevantnim propisima Zajednice.

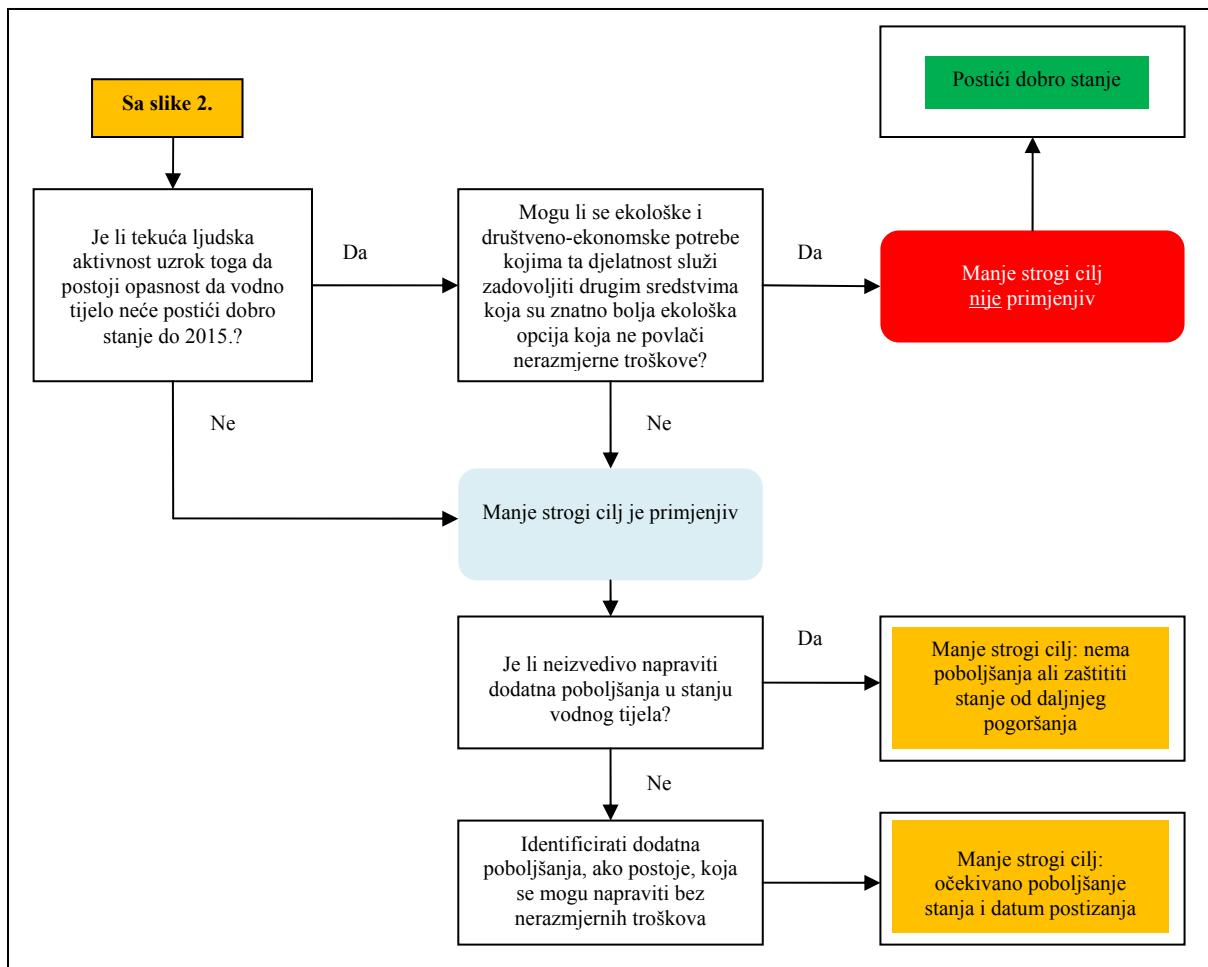
Kada se koristi iznimka za produljeni rok, u Planu upravljanja vodnim područjem treba navesti sažetak mjera koje su predviđene kao neophodne za postizanje dobrog stanja do produljenog roka i očekivani vremenski raspored njihove provedbe. U ažurirane verzije Plana upravljanja vodnim područjem treba uključiti pregled provedbe tih mjera i sažetak svih dodatnih mjera. U drugom i trećem planskom ciklusu, sliku 2. treba koristiti tako da se izostave polja iz prvog stupca koja se odnose na 2015. godinu.

Kriteriji zahtijevaju razmatranje mjera potrebnih za rješavanje pritisaka na vodno tijelo, čime se stvaraju uvjeti potrebni za postizanje dobrog stanja. Treba imati na umu da stopa povrata vodnog tijela na dobro stanje jednom kad ti uvjeti budu uspostavljeni može kasniti zbog prirodnih uvjeta. Kad prirodni uvjeti sprječavaju pravovremeno postizanje dobrog stanja do 2015., članak 4.4 predviđa da se rok može produljiti dok se vodno tijelo ne vrati u dobro stanje.

Neke izmjene institucionalnog okvira za uspostavljanje alternativnih mehanizama financiranja ili rješavanje drugih administrativnih ili pravnih ograničenja mogu potrajati. U nekim slučajevima, ustrajanje na tim izmjenama u prvom ciklusu plana upravljanja može dovesti do nerazmjernih troškova. U slučajevima kad moraju biti ispunjeni određeni proceduralni zahtjevi kako bi se mjere poduzele, rok za postizanje ciljeva zaštite okoliša će možda trebati produljiti. U svim slučajevima kad dođe do administrativnih ili pravnih prepreka, u Planu upravljanja vodnim područjem treba opisati prepreke kao i objasniti kako će se te prepreke u budućnosti riješiti.

### *3.3.3 Interna logika članka 4.5*

Svrha slike 3. je ilustrirati proces provjere je li manje strogi cilj primjenjiv i, ako jest, proces za identificiranje toga kakav bi manje strogi cilj mogao biti.



**Slika 3.: Interna logika članka 4.5 – Upućivanja na stanje trebaju se tumačiti kao upućivanja na ekološki potencijal i kemijsko stanje kad se radi o znatno promijenjenim ili umjetnim vodnim tijelima**

Slika 3. treba se čitati zajedno sa slikom 2. U skladu s etapnim pristupom, pretpostavlja da su kriteriji naznačeni na slici 2. već primijenjeni.

Slika ilustrira proces za prvi ciklus. Korištenje bilo kojeg manje strogog cilja mora se preispitati u svakom narednom planskom ciklusu. Kod preispitivanja manje strogog cilja, interna logika ilustrirana na slici 3. i dalje vrijedi. Ipak, upućivanja na slici na 2015. godinu trebaju se promatrati kao upućivanja na rok relevantan za predmetni planski ciklus (npr. 2021., 2027. itd.).

Prije postavljanja manje strogog cilja, države članice moraju odlučiti mogu li se ekološke i društveno-ekonomske potrebe kojima služi bilo koja djelatnost koja sprječava postizanje dobrog stanja zadovoljiti drugim sredstvima koja su znatno bolja ekološka opcija koja ne povlači nerazmjerne troškove. Kada postizanje dobrog stanja sprječavaju utjecaji koji proizlaze iz ljudski djelatnosti kojih sada više nema (npr. ranije onečišćeno zemljište ili sediment), ovaj kriterij neće biti relevantan.

Ako kriterij za ostala sredstva nije prošao (npr. ako postoji „drugo sredstvo“), ne može se koristiti iznimka i cilj za vodno tijelo će ostati nastojanje postizanja dobrog stanja. Države

članice mogu same odabrati kako će tada postići dobro stanje. Nisu dužne kao dio tih mjera provoditi identificirana druga sredstva pružanja koristi kojima određena djelatnost služi.

U načelu, manje strogi cilj trebao bi predstavljati stanje očekivano u vodnom tijelu nakon što se provedu sve mjere koje su izvedive i nisu nerazmjerno skupe. Na primjer, to bi moglo značiti da je manje strogi cilj za većinu elemenata kakvoće da budu zaštićeni ili vraćeni na vrijednosti usklađene s dobrim stanjem, premda cjelokupno stanje može biti gore od dobrog zbog preostalih utjecaja na druge elemente kakvoće. „Manje strogi cilj“ stoga ne znači da (a) ostali elementi kakvoće se smiju pogoršati do stanja koje diktira najviše pogođen element kakvoće ili (b) se može ignorirati potencijal poboljšanja stanja ostalih elemenata kakvoće.

U nekim slučajevima može biti tehnički neizvedivo ili nerazmjerno skupo poboljšavati stanje vodnog tijela unutar razdoblja obuhvaćenog relevantnim planom upravljanja vodnim područjem ili njegovim ažuriranjem. U takvim slučajevima, države članice svejedno moraju spriječiti daljnje pogoršanje stanja, podložno primjeni 6. ili 7. stavka članka 4. Direktive. Treba napomenuti da je pojam „neizvediv“ korišten u članku 4(5) širi od pojma „tehnička izvedivost“ korištenog u članku 4(4).

Postizanje tzv. „manje strogog cilja“ može zahtijevati provedbu mjera koje su jednako stroge, ako ne i strože, kao i mjere koje su potrebne za vodna tijela za koja je cilj dobro stanje.

### *3.3.4 Primjena novih iznimaka u idućim planskim ciklusima*

Na temelju novih spoznaja prikupljenih u idućem planskom ciklusu, u nekim slučajevima može biti nužno i prikladno primijeniti novu iznimku prema članku 4.4 ili 4.5 u idućem ažuriranju plana upravljanja vodnim područjem. Na primjer, pretpostavimo da država članica utvrdi da vodno tijelo neće postići cilj koji je za to tijelo postavljen zato što se mjere koje je država članica provodila pokazuju manje učinkovitima od očekivanih. Ako bi vraćanje postizanja cilja na pravi put bilo neizvedivo ili nerazmjerno skupo, može se, prema prigodi, primijeniti produljeni rok do 2027. godine ili manje strogi cilj. Po istom principu, moguće je primijeniti manje strogi cilj u idućem planskom ciklusu za vodno tijelo za koje je produljenje roka korišteno u ranijem planskom ciklusu ili bi se moglo zaključiti da iznimka više nije nužna za drugi ili treći planski ciklus.

Interna logika članka 4.4 i 4.5 ilustrirana slikama 2. i 3. se jednako primjenjuje i kad se razmatra primjena novih iznimaka u idućim planskim ciklusima. Međutim, sukladno tome mijenjat će se upućivanja u slikama na rokove za postizanje ciljeva.

### *3.3.5 Prirodni uvjeti*

Pojam „prirodni uvjeti“ koristi se i u članku 4.4 i u članku 4.5, a odnosi se na uvjete koji diktiraju ritam prirodnog oporavka. Jasno je da može potrajati dok se ne uspostave uvjeti u prilog dobrom ekološkom stanju i dok se biljke i životinje ne premjeste na određenu lokaciju i ondje udomaće. Jasno je i da zbog promjenjivih prirodnih hidrogeoloških uvjeta, može potrajati dok tijela podzemne vode ne postignu dobro kemijsko stanje. I klimatske promjene mogu s vremenom promijeniti prirodne uvjete.

### 3.4 Glavna pitanja vezana uz članak 4.6

Članak 4.6 predviđa, pod određenim uvjetima, iznimku za privremeno pogoršanje stanja vodnih tijela u određenim okolnostima koje su iznimne ili nisu mogle biti razumno predviđene. Kako bi se primijenio članak 4.6, potrebno je zajedničko razumijevanje različitih niže navedenih pojmova, kao i zajedničko razumijevanje pojmova „ekstremne poplave“ i „dugotrajne suše“.

- *Privremeno pogoršanje*: Trajanje privremenog pogoršanja (članak 4.6) je povezano s trajanjem okolnosti izazvanih prirodnim uzrokom koje su iznimne ili nisu mogle biti razumno predviđene, te s izvedivošću<sup>17</sup> mjera koje se mogu poduzeti za saniranje stanja vodnih tijela.
- *Prirodni uzrok*: „Prirodni uzrok“ se odnosi na pojave kao što su poplave i suše koje dovode do situacija koje nas tjeraju da vodni okoliš koristimo na načine koji dovode do pogoršanja njegovog stanja (npr. poduzimanjem izvanrednih mjera radi spašavanja ljudskih života i imovine za vrijeme poplava; opskrbljivanjem javnosti vodom za piće za vrijeme dugotrajnih suša; ispiranjem onečišćujućih tvari u vodni okoliš tijekom poplava). Za kvalitetnu izradu planova upravljanja vodnim područjem i primjenu članka 4(6) nužno je razlikovati sam prirodni uzrok i učinke prakse upravljanja. Članak 4.6 ODV-a bavi se okolnostima izazvanima prirodnim uzrokom koje su iznimne ili se nisu mogle razumno predvidjeti.

#### 3.4.1 Ekstremne poplave

Pojam „ekstremne poplave“ uvažava da, premda se mogu imati određena znanja o količinskom opsegu brojčanih protoka i razina koje se mogu pojaviti i mogućoj učestalosti poplava, neće biti moguće predvidjeti sve poplave ili procijeniti sve njihove posljedice u smislu utjecaja na okoliš i drugih utjecaja.

Nova Direktiva o upravljanju rizicima od poplava<sup>18</sup> na razini čitave EU uspostavlja „okvir za procjenu i upravljanje rizicima od poplava s ciljem smanjivanja štetnih posljedica poplava za zdravlje ljudi, okoliš, kulturnu baštinu i gospodarsku aktivnost“. To uključuje uspostavljanje preventivnih mjera koje mogu pridonijeti sprječavanju pogoršanja stanja kako je predviđeno ODV-om. Dakle, usko koordiniranom i suvislom provedbom obiju Direktiva maksimalno će se iskoristiti sinergije u postizanju njihovih ciljeva.

Ipak, unatoč svim potrebnim preventivnim mjerama, neke poplave će dovesti do „privremenog pogoršanja stanja“ za koje je opravdano koristiti iznimku predviđenu člankom 4.6 ODV-a<sup>19</sup>. Takva se pojava može identificirati tek nakon što se dogodi. Ipak, države članice bi trebale imati uspostavljene strategije procjene u kojima, u najvećoj mogućoj mjeri, koriste provedbu Direktive o poplavama.

---

<sup>17</sup> Izvedivost se odnosi na „tehnički izvedivo, ne nerazmjerno skupo i bez prirodnih uvjeta koji sprječavaju poboljšanja“ (članak 4.4(a)).

<sup>18</sup> Direktiva 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju rizicima od poplava.

<sup>19</sup> To, međutim, ne uključuje one slučajeve obalnog plavljenja gdje pogoršanje stanja, kao rezultat obalne erozije, može biti trajno.

Na primjer, Direktiva o poplavama u članku 6.3 uvodi tri kategorije za potrebe izrada karata opasnosti od poplava:

- (a) poplave male vjerojatnosti ili scenariji ekstremnih događaja,
- (b) poplave srednje vjerojatnosti (vjerojatno razdoblje povrata > 100 godina),
- (c) poplave velike vjerojatnosti, prema potrebi.

Najvjerojatnije je da će „ekstremne poplave“ koje spadaju pod kategoriju (a) zahtijevati primjenu „privremenog pogoršanja“. Ipak, poplave veće vjerojatnosti pojavljivanja mogu se također smatrati „ekstremnim poplavama“ u okolnostima kada su utjecaji takvih poplava jednako iznimni ili razumno nepredvidivi.

Primjena iznimaka prema ODV u državi članici ni na koji način ne daje mogućnost odstupanja od obveze provedbe svih aspekata Direktive o procjeni i upravljanju rizicima od poplava.

### 3.4.2 Dugotrajne suše

Suša – za razliku od nestašice vode – je nepredvidiva prirodna pojava. Nastanak suše nije uzrokovan ljudskim djelatnostima. Međutim, učinci suše mogu biti pogoršani lošim postupanjem. Mogu se poduzeti mjere ublažavanja i prevencije kako bi se smanjile, i potencijalno izbjegle, posljedice suše kad se ista pojavi, no nikakvim se mjerama suša ne može izbjeći.

Premda to u praksi nije uvijek lako, države članice će morati napraviti razliku između učinaka dugotrajnih suša, koje su čisto prirodna pojava, i učinaka ljudskih djelatnosti.

„Dugotrajne“ suše treba jasno razlikovati od nedugotrajnih suša. Treba dokazati uvjete dugotrajne suše, odnosno okolnosti koje su iznimne ili koje nisu mogle biti razumno predviđene, budući da uvjete normalne hidrološke suše treba obraditi u referentnim uvjetima. Relevantni indikatori identificirani na razini EU su nužni za omogućavanje općeg razumijevanja „dugotrajne suše“, slično kriterijima za definiranje „ekstremnih poplava“. Više informacija nalazi se u Dodatku III.

## 3.5 Glavna pitanja vezana uz članak 4.7

Prema članku 4.7, iznimke se mogu primijeniti za **novonastale promjene i nove održive djelatnosti ljudskog razvoja**. Prije objašnjenja glavnih načela primjene čl. 4.7, evo nekih općih definicija:

- Novonastale promjene: Članak 4.7 ima značajan utjecaj na nove zahvate i promjene. Promjene fizičkih karakteristika vodnih tijela znače promjene u njihovim hidromorfološkim karakteristikama. Utjecaji mogu dolaziti izravno od promjene ili preinake ili od izmjena u kakvoći vode uzrokovanih promjenom ili preinakom. Na primjer, tom su odredbom obuhvaćene hidroelektrane, sustavi zaštite od poplava i budući projekti plovidbe. I hidromorfološke karakteristike akumulacije za hidroenergiju i vodoopskrbu mogu diktirati uvjete kisika i temperature, što rezultira

pogoršanjem ekološkog stanja u akumuliranoj vodi i na nizvodnom dijelu rijeke. Isti se mogu razlikovati od onih u prirodnom vodnom tijelu.

Utjecaji tih promjena i preinaka mogu biti ograničeni na vodna tijela na kojima se provode modifikacijski radovi ili se mogu proširiti i na ostala vodna tijela na kojima se ne provode modifikacijski radovi. Na primjer, zahvaćanje vode iz tijela podzemne vode može dovesti do štetnih utjecaja u pripadnom tijelu površinske vode.

- Novo održive djelatnosti ljudskog razvoja: Direktiva ne daje definiciju tih djelatnosti. Općenito, takve se djelatnosti ne mogu definirati *per se* nizom kriterija ili načela, već ih određuju relevantni zahtjevi procesa odlučivanja u sklopu otvorene i iterativne procedure. Točna definicija djelatnosti koja spada u održivi razvoj će stoga ovisiti o vremenu, opsegu, uključenim dionicima i raspoloživim informacijama. Relevantni zahtjevi procesa navedeni su u samoj Okvirnoj direktivi o vodama, Direktivi o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, Direktivi o procjeni utjecaja na okoliš i Direktivi o pristupu javnosti informacijama o okolišu (tzv. „Århus“) i trebali bi se ravnati prema načelima Ugovora o Europskoj zajednici, a to su „načelo „onečišćivač plaća“, načelo predostrožnosti i preventivnog djelovanja, te načelo saniranja onečišćenja na izvoru“. Smjernice o održivom razvoju dostupne su u ažuriranoj Strategiji EU-a o održivom razvoju (EU SDS), koju je Vijeće usvojilo u lipnju 2006.<sup>20</sup> Nadalje, proces odlučivanja bi trebao slijediti načela „dobrog upravljanja“, koja uključuju dosljednost, socijalnu uključenost i transparentnost i na najbolji način iskoristiti raspoloživost alternativa. Generički pristup za razvoj malih poduzeća koja pogađaju isto vodno tijelo mogu se uzeti u obzir kod primjene druge točke članka 4.7.
- Pogoršanje stanja ili potencijala: Ekološko stanje (ili potencijal) vodnog tijela je izraženo u obliku „kategorija“ (tj. vrlo dobro, dobro, umjereno, slabo ili loše). Kategorije ekološkog stanja i potencijala uspostavljaju se na temelju specifičnih kriterija i granica u skladu s Dodatkom V ODV-a. U kontekstu članka 4.7, ciljevi sprječavanja pogoršanja ekološkog stanja (ili potencijala) se odnose na promjene između kategorija a ne unutar kategorija. Države članice stoga ne moraju koristiti članak 4.7 za negativne promjene unutar kategorije.
- Privremeni učinci: Oscilacije u stanju vodnih tijela ponekad mogu nastati kao rezultat kratkotrajnih ljudskih djelatnosti, kao što su radovi na izgradnji ili održavanju. Ako je stanje svakog pogođenog vodnog tijela negativno pogođeno jedino u kratkom razdoblju i oporavi se u kratkom roku<sup>21</sup> bez potrebe za mjerama sanacije, takve oscilacije neće predstavljati pogoršanje stanja. Neće se zahtijevati primjena članka 4.7.

Na primjer, privremene učinke zbog promjene tijekom faze građenja ne treba riješiti ako se nakon toga ne može očekivati pogoršanje stanja ili potencijala u vodnom tijelu ili dijelovima vodnog tijela.

Članak 4.6 predviđa, pod određenim okolnostima, iznimku za privremeno pogoršanje stanja tijela voda u određenim okolnostima, koje su iznimne ili se nisu mogle razumno predvidjeti. Iznimka prema članku 4.7 neće biti nužna u onim slučajevima u kojima se primjenjuje iznimka prema članku 4.6.

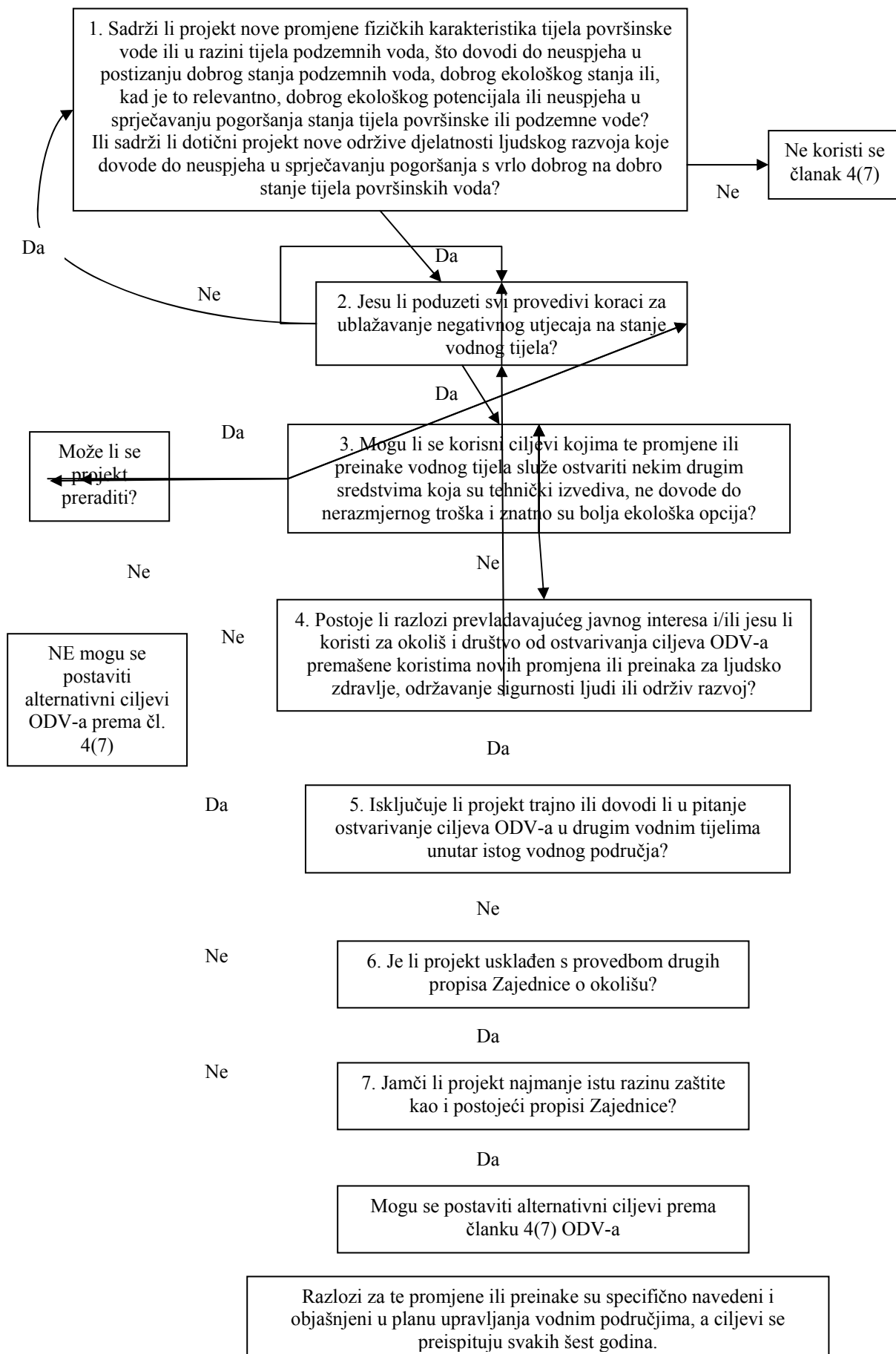
<sup>20</sup> Dostupna na adresi <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/stlO/stl0117.en06.pdf>.

<sup>21</sup> „Kratki rok“ se ne definira. Ipak, kao pokazatelj mogu poslužiti učestalosti navedene za programe monitoringa (Dodatak V, 1.3.4 i 2.2.3).

- Projekti malog opsega: Veličina projekta nije relevantan kriterij za aktiviranje članka 4.7. Relevantan pristup je da se procijeni hoće li određeni projekt, kakva god bila njegova važnost, dovesti do pogoršanja stanja tijela površinske ili podzemne vode ili spriječiti postizanje dobrog ekološkog stanja, dobrog ekološkog potencijala ili dobrog stanja podzemnih voda ili s vrlo dobrog na dobro stanje tijela površinske vode. Dakle, projekti bilo koje veličine mogu potpasti pod članak 4.7. Međutim, za male projekte koji ne potpadaju pod opseg Direktive o procjeni utjecaja na okoliš (85/337/EEZ) može se koristiti generički pristup kako bi se smanjili naponi na procjeni.

Pored gore navedenih objašnjenja, uvjeti pod kojima se može primijeniti članak 4.7 su predstavljeni na donjoj slici kroz fazni pristup. Donji dijagram toka bi trebao poslužiti kao praktični alat kad se razmatra primjena članka 4.7.

U usporedbi s točnim tekstom Direktive (čl. 4.7), promijenjen je redoslijed 3. i 4. polja. Razlog tome je dvojak. Kao prvo, razmatranja u 2. i 3. polju mogu rezultirati korekcijama projekta. To nije slučaj s razmatranjima iz 4. polja nadalje. Kao drugo, 3. polje se odnosi na proces traženja alternativa koji treba provesti u ranoj fazi pripreme projekta, kad su raspoložive bolje alternative.





***Slika 4: Primjer iterativnog pristupa, koji bi trebao omogućiti ponovnu procjenu potencijalne identifikacije djelatnosti održivog razvoja koja je provedena na početku.***

Kao i sve iznimke od ODV-a, članak 4.7 se ne primjenjuje kad nisu ispunjene odredbe članaka 4.8 i 4.9. Drugim riječima, korištenje iznimaka je dopušteno kad iste jamče barem istu razinu zaštite kao i postojeći propisi Zajednice i pod uvjetom da trajno ne isključuju ili ugrožavaju postizanje širih ciljeva ODV-a iz članka 1. u ostalim vodnim tijelima unutar istog vodnog područja.

U odjeljcima koji slijede detaljnije su objašnjeni različiti uvjeti procjene predviđene člankom 4.7.

### *3.5.1 Provedivi koraci za ublažavanje negativnih utjecaja*

Kako je i navedeno u 2. polju na slici 5., treba poduzeti sve provedive korake za ublažavanje negativnog utjecaja na stanje vodnog tijela. Budući da članak 4.7 zahtijeva jedino ublažavanje, kao prvo je važno napraviti jasnu razliku između:

- Mjera ublažavanja, kojima je svrha svesti na najmanju moguću mjeru ili čak poništiti negativni utjecaj na stanje vodnog tijela, i
- Kompenzacijskih mjera, kojima je svrha na nekom drugom vodnom tijelu nadoknaditi „neto negativne utjecaje“ projekta i s njime povezanih mjera ublažavanja.

Članak 4.7 ne propisuje kompenzacijske mjere.

Pojam „koraci“ odnosi se na potencijalno široku lepezu mjera u svim fazama razvoja, uključujući uvjete održavanja i rada, projektiranje objekata, obnovu i stvaranje staništa.

Konstrukcija „svi provedivi koraci“, analogno s pojmom „provediv“ korišten u drugim propisima, ukazuje da bi mjere ublažavanja trebale biti tehnički izvedive, ne dovode do nerazmjernih troškova, i usklađene su s novom promjenom ili održivom djelatnošću ljudskog razvoja.

### *3.5.2 Prevladavajući javni interes*

Kako je i naznačeno u 4. polju, kod primjene članka 4.7 razlozi za te promjene ili preinake su od prevladavajućeg javnog interesa. Taj se pojam koristi i u Direktivi o staništima (92/43/EEZ) i ostalim propisima EZ-a. Premda nema pravne prakse Europskoga suda pravde o primjeni ovog pojma na Direktivu o staništima, dokument Europske komisije „Metodološke upute o odredbama članka 6.3 i 6.4 Direktive o staništima 92/43/EEZ: Procjena planova i projekata koji značajno djeluju na područja mreže Natura 2000“<sup>22</sup> može dati određena

---

<sup>22</sup> Neka razmatranja o definiranju „prevladavajućeg javnog interesa“ mogu se pronaći na [http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation/specific\\_articles/art6/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm)

pojašnjenja. Razumno je imati na umu da se razlozi prevladavajućeg javnog interesa<sup>23</sup> odnose na situacije kada se predviđeni planovi ili projekti pokažu neophodnima u okviru:

- Radnji ili načela kojima je cilj zaštititi temeljne vrijednosti za ljudske živote (zdravlje, sigurnost, okoliš);
- Temeljnih načela za državu i društvo;
- Provođenja aktivnosti ekonomske ili socijalne prirode kojima se ispunjavaju specifične obveze javnih službi.

Nadalje, sudjelovanje javnosti će znatno pridonijeti utvrđivanju prevladavajućeg javnog interesa<sup>24</sup>.

### 3.5.3 *Koristi od nove promjene u odnosu na koristi za okoliš*

U 4. se polju postavlja pitanje jesu li koristi za okoliš i za društvo od ostvarivanja ciljeva propisanih u članku 4.1 (Direktive) premašeni koristima novih promjena ili preinaka za ljudsko zdravlje, za održavanje sigurnosti ljudi ili za održivi razvoj. Koristi ostvarivanja ciljeva zaštite okoliša iz članka 4. uključuju:

- U slučaju pogoršanja stanja, one koristi i prilike koje su propuštene kao rezultat pogoršanja stanja (npr. gubitak biološke raznolikosti); i
- U slučaju neuspjeha u postizanju dobrog stanja ili potencijala, one koristi koje bi bile pružene ako postizanje dobrog stanja ili dobrog ekološkog stanja ne bi bilo spriječeno (npr. opskrba vodom za piće više nije moguća)

„Vodni troškovi“ (negativne koristi) trebaju biti stavljeni u ravnotežu s potencijalnim koristima i ostalim troškovima (povećano korištenje prirodnih resursa, uključujući globalne utjecaje) novih promjena i preinaka na ljudsko zdravlje, na održavanje sigurnosti ljudi ili na održiv razvoj. Stoga će trebati uzeti u obzir i – po mogućnosti – izračunati ostale kategorije mogućih koristi i troškova.

Zaključno, analiza troškova i koristi projekta prilagođena potrebama Direktive je nužna kako bi se omogućilo donošenje prosudbe o tome jesu li koristi za okoliš i za društvo od sprječavanja pogoršanja stanja ili vraćanja vodnog tijela u dobro stanje premašene koristima novih promjena ili preinaka za ljudsko zdravlje, za održavanje sigurnosti ljudi ili za održivi razvoj.

To ne znači da će biti nužno monetizirati ili čak novčano izraziti sve troškove i koristi kako bi se donijela takva prosudba. Odgovarajuća kombinacija kvalitativnih, kvantitativnih i, u nekim slučajevima, monetiziranih informacija trebala bi ovisiti o tome što je potrebno za donošenje prosudbe i što je razmjerno i izvedivo prikupiti.

---

<sup>23</sup> Valja imati na umu da se razmatranje „prevladavajućeg javnog interesa“ primjenjuje jedino na prvi dio članka 4.7.c, a na drugi dio ne.

<sup>24</sup> Vidi Vodič br. 8: Sudjelovanje javnosti vezano uz Okvirne direktive o vodama na [http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents).

### 3.5.4 Članak 4.7 i proglašavanje znatno promijenjenih vodnih tijela

Nakon što je došlo do nove hidromorfološke promjene, može biti da vodno tijelo ispunjava uvjete za proglašavanje istog znatno promijenjenim vodnim tijelom u skladu s člankom 4.3 u idućem planskom ciklusu. Nije propisano da proglašenje mora čekati do objave idućeg Plana upravljanja vodnim područjem. Međutim, **vodna tijela ne mogu biti proglašena znatno promijenjenim vodnim tijelima prije nego što dođe do nove promjene** zbog predviđanja znatne hidromorfološke promjene.

Nakon primjene članka 4.7 i u slučaju proglašenja novih znatno promijenjenih vodnih tijela, treba koristiti postupan pristup razrađen unutar Vodiča o znatno promijenjenim vodnim tijelima bez „koraka privremene identifikacije“.

### 3.5.5 Izvještavanje u planu upravljanja vodnim područjem u skladu s člankom 4.7 i konzultiranje javnosti

U Dodatku VII ODV-a opisane su informacije koje treba sadržavati Plan upravljanja vodnim područjem. Pod točkom A.4, trenutno stanje vodnih tijela mora se procijeniti kao rezultat programa monitoringa. Pod točkom A.5, moraju se nabrojati ciljevi zaštite okoliša uspostavljeni za površinske i podzemne vode, uključujući identifikaciju korištenja iznimaka i povezanih informacija propisanih člankom 4.

Rizik od pogoršavanja stanja treba procijeniti u trenutku kad se razmatra nova promjena. Procjena rizika treba se temeljiti na najboljim raspoloživim informacijama o stanju onih vodnih tijela na čije će stanje predloženi projekt najvjerojatnije djelovati. Takve informacije trebaju uključivati najnovije informacije iz programa monitoringa propisanih člankom 8. i informacije dobivene iz bilo koje procjene utjecaja na okoliš provedene za potrebe projekta.

Nadalje, prema članku 4.7(b), postoji opća odredba prema kojoj „razlozi tih promjena moraju biti izričito navedeni i objašnjeni u planu upravljanja vodnim područjem iz članka 13., te da se ciljevi moraju preispitati svakih 6 godina“. To je izvještajna obveza i ne znači da države članice moraju čekati do objave Plana upravljanja vodnim područjem da bi dopustile novu fizičku promjenu ili novu održivu aktivnost ljudskog razvoja. U mnogim će se slučajevima projekti razvijati u šestogodišnjem ciklusu Plana upravljanja vodnim područjem.

Za promjene unutar opsega Direktive o procjeni utjecaja na okoliš, države članice moraju osigurati da se javnosti koje se to tiče pruži prilika da izrazi svoje mišljenje prije pokretanja projekta.

Čak i ako je vremenski rok projekta takav da konzultacije o Planu upravljanja vodnim područjem neće zainteresiranim stranama pružiti mogućnost da iskažu svoja viđenja prije takvih odluka, članak 14. zahtijeva da države članice potaknu aktivno sudjelovanje svih zainteresiranih strana u provedbi Direktive. Preporučuje se da države članice osiguraju da se takve mogućnosti pruže u pogledu projekata koji su izvan opsega Direktive o procjeni utjecaja na okoliš ali će vjerojatno dovesti do pogoršanja stanja ili spriječiti postizanje dobrog ekološkog stanja, dobrog ekološkog potencijala ili dobrog stanja podzemnih voda.

Informacije pružene u sklopu takvih konzultacija će državama članicama pomoći da donesu prosudbu o tome jesu li ispunjeni uvjeti za izuzeće i smanjit će vjerojatnost da će zainteresirane strane osporavati kasniju odluku.

Ako do promjene dođe usred ciklusa plana upravljanja vodnim područjem, razlog za tu promjenu mora biti naveden u idućem Planu upravljanja vodnim područjem (njegovom ažuriranju).

## 4 ZAKLJUČCI

Rad na ciljevima zaštite okoliša i iznimkama od istih započeo je 2005. godine i zadnjih je godina znatno napredovao. Postalo je jasno da je članak 4. ODV-a srž ovog zakonskog propisa i ključan element za postizanje visokog stupnja zaštite naših voda kao dio održivog upravljanja vodama, koje u obzir uzima i socijalno-ekonomske potrebe i činjenice. Ovaj dokument objedinjuje plodonosan rad na iznimkama od ciljeva zaštite okoliša u sklopu Zajedničke strategije provedbe ODV-a.

U međuvremenu, države članice stječu praktična iskustva s primjenom članka 4. i pripremaju se za potrebne rasprave kao dijela javnih konzultacija. I dok je poznato da se polazišta, strategije i pristupi razlikuju širom Europe, važno je da temeljni razlozi i podaci za odlučivanje budu transparentni i da se iznimke ne koriste kao prazan izgovor. U mnogim slučajevima može biti učinkovitije na proaktivan način razgovarati o tome koje se mjere mogu poduzeti kako bi se poboljšala trenutna situacija umjesto o tome koji se argumenti i administrativni naponi mogu poduzeti kako bi se izbjeglo poduzimanje mjera.

Stoga, kad se „dobro stanje“ ne može postići ili je moguće „pogoršanje trenutnog stanja“, nedjelovanje nije opcija! Svrha ovog dokumenta je pridonijeti ovom pozitivnom i proaktivnom stavu kod primjene ODV-a, a time i održivom upravljanju vodama.

Proces određivanja ciljeva ne prestaje nakon prvog planskog ciklusa, već je dinamičan i iterativan, što znači da bi ga trebalo dalje razvijati i dorađivati na temelju iskustava iz prvog ciklusa plana upravljanja vodnim područjem. Izgledno je da će se broj vodnih tijela za koja se primjenjuju iznimke smanjivati u drugom i trećem planskom ciklusu, ali će se primjena svaki put morati prilagođavati.

Moglo bi biti nužno u idućim godinama nastaviti s radom na iznimkama s fokusom na praktična iskustva i slučajeve iz prvog planskog ciklusa.

## **DODACI**

## Dodatak I: Troškovi i koristi

Analiza troškova i koristi mjera za postizanje ciljeva ODV-a može biti potrebna kod donošenja prosudbe o iznimaka od tih ciljeva. Treba poduzeti razumne napore radi prikupljanja informacija o različitim vrstama troškova i koristi, uključujući odgovarajuću kombinaciju kvalitativnih, kvantitativnih i novčanih informacija. Uz to, treba koristiti raspoložive informacije, na primjer one iz procjene isplativosti troškova. U svim slučajevima, podaci se trebaju koristiti transparentno, s prikazom kako su napravljene procjene i izračuni.

U nastavku slijede konkretnije informacije o koristima i troškovima u okviru ODV-a. Korisne upute o vrstama troškova i koristi i tome kako ih procijeniti dostupne su i u **Vodiču Radne skupine o ekonomiji i vodama (WATECO)**. Vidi 2. i 3. poglavlje i Dodatak D tog vodiča<sup>25</sup>.

Pored Vodiča WATECO-a, **Studija o troškovima i koristima povezanim s provedbom Okvirne direktive o vodama iz 2007. godine**<sup>26</sup> daje korisne informacije o vrstama troškova i koristi i metodologiji za analizu troškova i koristi (uglavnom 3. poglavlje). Proučene su dosad korištene metodologije za procjenu ukupnih troškova i koristi provedbe ODV-a i dane su preporuke o tome koje troškove i koristi uključiti i kako ih procijeniti. U glavnim su crtama prikazana i pitanja vezana uz usporedbu i agregiranje troškova i koristi.

### I.1 Koristi

Ciljevi zaštite okoliša postavljeni u ODV-u moraju osigurati dugoročnu zaštitu i održivo korištenje vodnih resursa i spriječiti daljnje pogoršanje njihovog stanja. Ostvarivanje tih ciljeva imat će brojne koristi (uključujući i socijalno-ekonomske) za ovu i buduće generacije. Kod ispitivanja razmjernosti troškova potrebnih za ostvarivanje ciljeva, te koristi se mogu i moraju uzeti u obzir. Neki primjeri takvih koristi su navedeni u nastavku:

- Zaštita i poboljšanje zdravlja i biološke raznolikosti vodnog ekosustava (osobito stoga što dobro ekološko stanje zahtijeva dobru kakvoću strukture i funkcioniranja tog ekosustava)
- Zaštita ljudskog zdravlja uslijed izloženosti vodi (npr. pijenje, proizvodnja hrane i pića, kupanje i konzumiranje ribe, školjaka i plodova mora)
- Niži troškovi korištenja vode, npr. vodoopskrba ili ribarstvo i troškovno isplativija poboljšanja smanjivanjem troškova obrade i sanacije (npr. opskrba vodom za piće, onečišćenje sedimenta)
- Unapređivanje učinkovitosti i djelotvornosti vodne politike na temelju načela „onečišćivač plaća“ (osobito odgovarajućim načelima određivanja cijene vode i procjenom isplativosti mjera, npr. smanjivanje količine vode korištene po stanovniku)

---

25

[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents/guidancesnos1secconomicss/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos1secconomicss/_EN_1.0_&a=d)

26

[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/thematic\\_documents/economic\\_issues/benefits\\_implementation/report\\_sept12pdf/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/economic_issues/benefits_implementation/report_sept12pdf/_EN_1.0_&a=d)

- Veća isplativost upravljanja vodama, osobito mjera za provedbu i primjenu npr. Direktive o nitratima, Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda i Direktive o integriranom sprječavanju i kontroli onečišćenja
- Objedinjeno upravljanje vodnim područjem – koje je uvela Okvirna direktiva o vodama – bi vlastima trebalo pomoći da maksimalno iskoriste ekonomske i socijalne koristi proizašle iz vodnih resursa na pravičan način umjesto ponavljanja krivih i fragmentiranih pristupa iz prošlosti koji su se problemima bavili na lokalnoj i često privremenoj osnovi. To bi se, među ostalim, trebalo pretočiti u osmišljavanje učinkovitijih mjera kako bi se ispunili ciljevi zaštite okoliša ostalih propisa EU (vidi gore). Osobito za nove države članice, iskustva iz prvih 15 država članica EU-a govore da postoji velik potencijal uštede<sup>27</sup>.
- Unapređivanje kvalitete života povećavanjem prednosti površinskih voda (npr. za posjetitelje, turiste, korisnike vodenih sportova, zagovornike očuvanja prirodnih bogatstava) i povećavanjem njezine nekorisničke vrijednosti i svih povezanih netržišnih koristi.
- Ublažavanje utjecaja **klimatskih promjena i sigurnosti opskrbe vodom** (npr. planiranje unaprijed u upravljanju vodnim područjem, upravljanje ponudom i potražnjom vode i ublažavanje posljedica poplava i suša)
- Mehanizmi za rješavanje **sukoba i regionalnih nedostataka** pomirivanjem interesa različitih korisnika i stvaranje jednakih pravila igre za sve korisnike voda širom EU<sup>28</sup> (osobito rješavanjem i upravljanjem svim potrebama za vodom za potrebe opskrbe vodom za piće, korištenja u poljoprivredi i industriji, plovidbu, hidroenergiju itd. na dosljedan i usporediv način).
- Promoviranje održivog korištenja, a time i **otvaranja novih radnih mjesta** (npr. u ekoturizmu, ribarstvu, tehnologijama zaštite okoliša i sektora očuvanja prirode).

Neke od tih koristi su financijske, kao npr. ušteda troškova za vodoopskrbu (ekonomske koristi), pa se stoga mogu iskazati u novčanom obliku ili, ako stjecanje odgovarajućih podataka zahtijeva nerazmjernan napor, mogu barem biti procijenjene. Ipak, na temelju postojećih metodologija, mnogim je vrstama koristi za okoliš i društvo teško pripisati novčanu vrijednost. U postojećem informativnom obrascu „Troškovi okoliša i resursa“ pojašnjene su mnoge ideje i navedeno je nekoliko primjera o tome kako iste mjeriti u novčanom obliku. Drugi korisni instrument je „Milenijsko izvješće o procjeni ekosustava“<sup>29</sup> koje uključuje značajne informacije o vrijednostima slatkovodnih ekosustava, kao i novija studija „Ekonomika ekosustava i biološke raznolikosti“ (TEEB)<sup>30</sup> u kojoj su kvantificirani troškovi nedjelovanja za brojne usluge ekosustava. Države članice se moraju potruditi vrednovati ili procijeniti koristi/troškove za društvo i okoliš bolje nego u prošlosti. Bez toga, izgledno je da će mnoge procjene nerazmjernih troškova, koje se odvijaju kao dio provedbe ODV-a, biti netočne.

Ipak, neće uvijek biti potrebno svim troškovima i koristima pripisati novčanu vrijednost. Države članice će morati prikupiti dovoljno informacija o troškovima i koristima koje će potkrijepiti donošenje dobrih odluka, uzimajući u obzir troškove povezane s prikupljanjem relevantnih informacija. Postoji potreba za pragmatičnim pristupima kako bi se u obzir mogle

<sup>27</sup> Vidi npr. izvješće Europske agencije za okoliš „Učinkovitost pravila pročišćavanja komunalnih otpadnih voda u odabranim državama: Probna studija EEA“, konačna verzija 19. travnja 2005.

<sup>28</sup> i s nečlanicama EU-a koje dijele riječni sliv s EU-om.

<sup>29</sup> <http://www.maweb.org/en/index.asp>

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index_en.htm)



uzeti koristi ako te novčane informacije nisu potpune ili u potpunosti raspoložive. Neke od tih koristi mogu se procijeniti pomoću kvalitativnih informacija. U ostalim slučajevima, odgovarajuća alternativa mogla bi biti primjena „načela predostrožnosti“ ili bi moglo biti moguće napraviti kvalitativnu procjenu koristi i odmjeriti ih u odnosu na troškove.

Potreban je dodatan rad kako bi se u cijelosti procijenile koristi (novčane ili ne) proistekle iz provedbe mjera prema ODV-u. Očekuje se da će tu situaciju popraviti npr. tekući rad na troškovima za okoliš (i u kontekstu provedbe ODV-a i u širem kontekstu).

## I.2 Troškovi

I uz znatne koristi, postizanje ciljeva zaštite okoliša može imati dodatne troškove za ona korištenja vode ili „pokretače“ koji negativno djeluju na vodeni okoliš ili korisnike poboljšanja koji – dosad – nisu pridonijeli rješavanju takvih utjecaja (npr. neplaćanje za korištenje vode). U ovom trenutku ti potencijalni troškovi iz različitih razloga nisu poznati. Kao prvo, nije moguće odrediti troškove prije nego što su dostupni kriteriji za ciljeve zaštite okoliša. Kakvoća vode se mora pratiti u skladu s Direktivom. Tek kad se usporede rezultati monitoringa sa standardima zaštite okoliša (definirani u Dodatku V ODV-a) bit će moguće procijeniti „udaljenost do cilja“, a time i potrebna ulaganja. Kao drugo, troškovi u velikoj mjeri ovise o odabiru instrumenata i kombinaciji mjera koje će države članice koristiti. Kao treće, primjena i provedba ostalih zakonskih propisa o zaštiti voda, osobito Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, Direktive o nitratima i Direktive o vodi za piće, je u nizu država neodgovarajuća pa se, stoga, troškovi povezani s njihovom provedbom lako, ali pogrešno, dodaju troškovima provedbe ODV-a. Na kraju, nije uvijek moguće razlikovati troškove upravljanja vodama nastale zbog provedbe ODV-a od troškova koji bi bili nastali u izostanku ODV-a. Ipak, ta je razlika ključna za provođenje različitih analiza troškova. Troškovi osnovnih mjera u skladu s postojećim direktivama EU vezanima uz vode (Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, Direktiva o nitratima i Direktiva o vodi za piće itd.) ne mogu se uključiti u analizu radi opravdavanja iznimaka.

Neovisno o nedostatku konkretnih procjena troškova, ODV uključuje mehanizme kojima se osigurava da su u odlučivanju na valjani način u obzir uzeti socijalno-ekonomski utjecaji i da je odabrana opcija s najmanjim troškom. Ta su pitanja u direktivi riješena uglavnom kroz gore navedene iznimke i izradu programa mjera kao sastavnog dijela procesa planiranja.

Ako ima dovoljno dokaza da se troškovi čine nerazmjernima, pažljiva procjena i odmjereno odlučivanje o koristima i troškovima je sastavni dio ODV-a, osobito kroz uspoređivanje kriterija za primjenu iznimaka.

Pored razmatranja u ciljevima, socijalno-ekonomski aspekti i osobito **isplativost** su središnji dio u izradi Programa mjera. Države članice trebaju pokušati osigurati da kombinacija mjera za ostvarivanje ciljeva zaštite okoliša rezultira opcijom s najmanjim troškom nakon što je dovoljno pozornosti i razmatranja posvećeno troškovima okoliša i resursa. Takvi pristupi, koji bi se trebali koristiti na nacionalnoj razini ili razini riječnog sliva, podsliva ili vodnog tijela, ostavljaju dovoljno fleksibilnosti kako bi se mogla obraditi pitanja koja izazivaju zabrinutost.

Nadalje, predložene opcije, uključujući korištenje određenih iznimaka i predloženog programa mjera, moraju proći **sudjelovanje javnosti**. Potiče se sve zainteresirane strane da u tom procesu sudjeluju.

ODV predviđa ciljeve zaštite okoliša koje bi trebalo ostvariti troškovno najisplativijom kombinacijom mjera. Procjena troškovne isplativosti i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o predloženim izborima su ključni instrumenti u tom procesu.

## **Dodatak II: Iznimke u prekograničnom kontekstu**

### **II.1 Načela za korištenje iznimaka u prekograničnom kontekstu**

Iznimke se mogu koristiti u slučajevima kad određena država članica ne može riješiti razloge nepostizanja ciljeva zaštite okoliša zato što se isti nalaze izvan nadležnosti države članice. Kod primjene takve iznimke, na umu treba imati sljedeća načela.

Koordinacijski mehanizmi navedeni u članku 3.4 ili članku 3.5 ODV-a ili obuhvaćeni drugim propisima (npr. onima o kvaliteti zraka) trebaju biti uspostavljeni i u najvećoj mogućoj mjeri iskorišteni za rješavanje problema. U tom kontekstu, dotične države članice trebaju uskladiti svoje napore na primjeni najisplativijeg rješenja za rješavanje ekološkog problema za koji se može tražiti iznimka. Nadalje, država članica mora poduzeti sve mjere na svojem teritoriju koje će pridonijeti postizanju dobrog stanja a koje nisu nerazmjerno skupe ili tehnički neizvedive.

Na kraju, država članica mora dokazati da se razlozi nepostizanja ciljeva zaštite okoliša nalaze izvan njezine nadležnosti. Tome bi mogla poslužiti informacija koju pruži druga država članica i/ili informacija dobivena na točki monitoringa na granici između dotičnih država članica ili nekim drugim sredstvima.

### **II.2 Razlozi korištenja iznimaka u prekograničnom kontekstu**

Iznimke u prekograničnom kontekstu bi se mogle odnositi na prekogranično onečišćenje, ali i na hidromorfološke promjene ili ostale prekogranične ekološke utjecaje u slučaju ekstremnih pojava.

O prekograničnom onečišćenju se specifično razgovaralo u kontekstu pregovora o prijedlogu Komisije o standardima kakvoće okoliša za prioritetne tvari<sup>31</sup>, osobito o sljedećim pitanjima:

- kada su standardi kakvoće okoliša premašeni zbog tereta onečišćenja koji se prekograničnim rijekama donosi iz uzvodne države (bila ona država članica EU-a ili ne);
- kada su standardi kakvoće okoliša premašeni zato što se dalekosežnim prekograničnim onečišćenjem zraka prenose veliki tereti onečišćenja (osobito teškim metalima i policikličkim aromatskim ugljikovodicima) u dotičnu državu članicu<sup>32</sup>.

U oba slučaja, prekoračenje standarda kakvoće okoliša „*ne može riješiti dotična država članica*“ budući da se izvori onečišćenja nalaze izvan njezine nadležnosti. Stoga se najvjerojatnijim čini da bi u ovakvim slučajevima prekograničnog onečišćenja bile primjenjive iznimke (članak 4.4, 4.5 i 4.6). Države do kojih dolazi prekogranično onečišćenje posredstvom morskih struja ili atmosferskim taloženjem se također smatraju nizvodnim (ili pogodenim) državama u kontekstu odjeljka 3.2.7 i ovog Dodatka.

---

<sup>31</sup> COM(2006) 397 konačna verzija od 17.7.2006.; 2006/0129 (COD)

<sup>32</sup> Treba napomenuti da bi se na ovo pitanje mogli primijeniti ostali propisi EU ili međunarodni propisi ili sporazumi, na primjer protokoli prema Konvenciji UNECE-a o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka.

## II.3 Uvjeti iznimaka u prekograničnom kontekstu

Slično korištenju iznimaka u nacionalnom kontekstu, treba dokazati jesu li ispunjeni uvjeti članka 4.4 i 4.5. U ovom slučaju podstavak 4.5(a) zahtijeva posebnu pažnju: primjena podstavka (a) je jasna u slučajevima kad se ljudske aktivnosti provode unutar države članice i kad se provodi procjena ekoloških i socijalno-ekonomskih potreba ljudskih aktivnosti i alternativa. U slučaju prekograničnih utjecaja, u nadležnosti država članica nema ljudskih aktivnosti koje se mogu usporediti s drugima. Ljudska aktivnost koja uzrokuje onečišćenje ili ekološke utjecaje je izvan nadležnosti države članice. Stoga, ovaj se uvjet ne primjenjuje u slučaju prekograničnog onečišćenja ili prekograničnih ekoloških utjecaja.

### Članak 3. ODV-a

Članak 3.4 ODV-a zahtijeva da države članice osiguraju koordiniranje zahtjeva za postizanje ciljeva zaštite okoliša za međunarodna vodna područja unutar teritorija EU. Za međunarodna vodna područja koja se djelomično nalaze izvan teritorija EU-a, zahtjev je da se „nastoji uspostaviti odgovarajuća koordinacija“. Očito je da to uključuje koordinaciju primjene iznimaka. Osobito je važno da se koordinacijom osigura da se između država članica i/ili drugih država razmijene sve relevantne informacije i podaci. Na primjer, ako uzvodna država članica namjerava iskoristiti iznimku na svom teritoriju, nizvodna država treba biti smjesta obaviještena o tome i treba joj osigurati pristup svim informacijama. Međunarodne konvencije o riječnim slivovima i ostali relevantni međunarodni ugovori imaju važnu ulogu u poticanju i unapređivanju takve razmjene informacija.

### Članak 12. ODV-a

U slučaju da država članica ne može riješiti razloge nepostizanja dobrog stanja zato što isti nisu u nadležnosti države članice, ODV uključuje odredbu članka 12. „**Pitanja koja se ne mogu riješiti na razini zemlje članice**“. Člankom 12. predviđeno je:

*„1. Kada neka država članica utvrdi problem koji utječe na njeno upravljanje vodama, a koji ne može sama riješiti, može o tome izvijestiti Komisiju i druge države članice, a također može dati i preporuke za rješavanje.*

*2. Komisija će dati odgovor na svako izvješće ili preporuku upućenu od država članica u roku od 6 mjeseci.“*

Na članak 12. moglo bi se pozvati kod raznih situacija povezanih s iznimkama. Mogao bi se na primjer primijeniti u slučajevima kada nisu pružene nikakve informacije o iznimkama ili bi se mogao koristiti za rješavanje pitanja za koje iznimke mora primijeniti susjedna država članica. Članak 12. mogao bi se koristiti istovremeno s korištenjem iznimke u fazi izrade plana upravljanja vodnim područjem.

Moguća reakcija Komisije razlikovat će se ovisno o pitanju.

### Pružanje dokaza

Glavno pitanje i kod korištenja iznimke i kod pozivanja na članak 12. je **dokazivanje** da su države mjere poduzele sve razumne mjere za ispunjavanje pravnih obveza.

Kod korištenja iznimaka, razlozi istog moraju biti navedeni u planu upravljanja vodnim područjem. Nadalje, bitno je susjedne države čim prije obavijestiti o privremenim koracima vezanima uz te dokaze, privremenim ciljevima i očekivanom razvoju događaja kako bi se susjednoj državi omogućilo da prilagodi vlastito upravljanje vodnim područjem.

Kada država članica izvještava Komisiju u skladu s člankom 12., morat će pružiti informacije koje govore u prilog njezinom argumentu i omogućuju Komisiji da potvrdi da je neostvarivanje cilja jasno povezano s prekograničnim onečišćenjem ili drugim prekograničnim učincima. Općenito, takvo podastiranje dokaza može se ostvariti odgovarajućom i ciljanom strategijom monitoringa ili sveobuhvatnom analizom rizika u skladu s člankom 5. i Dodatkom II ODV-a.

### Dodatak III: Osnovni podaci o dugotrajnim sušama

U izvješću „Plan upravljanja sušama, uključujući poljoprivredu, pokazatelje suše i klimatske promjene“ koji je izradila mreža stručnjaka za nestašicu vode i sušu navodi se da postoje različite vrste suša. Za korištenje iznimaka prema članku 4(6) ODV-a, pojam koji treba koristiti je „dugotrajne suše“. I dok će biti teško pronaći sveobuhvatnu definiciju toga što „dugotrajna suša“ jest, bilo bi dobro unaprijediti opće razumijevanje radi korištenja pojma u kontekstu iznimaka od ODV-a.

Kao što navodi ODV u članku 4.6, država članica može proglasiti „privremeno pogoršanje stanja voda“ u postizanju ciljeva iz članka 4.1 na temelju sljedećih uvjeta:

- ako je rezultat okolnosti nastalih iz prirodnih uzroka ili zbog više sile, koje su izuzetne i nisu mogle biti razumno predviđene i koje se povremeno preispituju (npr. kroz praćenje Programa mjera i/ili Plana upravljanja sušom);
- poduzeti su svi ostvarivi koraci za sprečavanje daljnjeg pogoršanja stanja (članak 4.6(a));
- mjere poduzete za vrijeme dugotrajne suše ne dovode u pitanje oporavak vodnog tijela nakon dugotrajne suše i uključene su u Program mjera (članak 4.6(c));
- mjere za oporavak vodnog tijela poduzete su čim je to razumno moguće i uključene su u iduće ažuriranje Plana upravljanja vodnim područjem (članak 4.6(c) i 4.6(d));
- sažetak učinaka dugotrajnih suša uključen je u Plan upravljanja vodnim područjem (članak 4.6(e)).

U 10. poglavlju dokumenta „Iznimke od ciljeva zaštite okoliša prema Okvirnoj direktivi o vodama, članak 4(4), 4(5) i 4(6)“ već je istaknuto nekoliko pitanja vezanih uz iznimke prema članku 4(6).

Kao prvo, „dugotrajne suše“ su jedan od prirodnih uzroka za koje se mogu koristiti iznimke prema članku 4(6). Ponovno se ističe da je **suša – za razliku od nestašice vode – prirodna i nepredvidiva pojava**<sup>33</sup>. Pojava suše nije uzrokovana ljudskim djelatnostima. Međutim, učinci poplave ovise o korištenju resursa u konkretnom riječnom slivu i mogu biti pogoršani lošim postupanjem (npr. neodrživo upravljanje vodnim resursima). Mogu se poduzeti određene mjere ublažavanja i prevencije kako bi se (djelomično) smanjili učinci suše kad se ista pojavi, no nikakvim se mjerama suša ne može izbjeći.

Kao drugo, već se zna da će države članice morati razlikovati učinke dugotrajnih suša, koje su čisto prirodna pojava, i učinke ljudskih djelatnosti, što u praksi nije uvijek jednostavno. Za kvalitetno planiranje upravljanja riječnim slivom i primjenu članka 4.6 nužno je razlikovati sam prirodni uzrok i učinke praksi upravljanja.

Kao treće, u gore spomenutom dokumentu o iznimkama navodi se da za razlikovanje između „nedugotrajne suše“ i „dugotrajne suše“ treba dokazati uvjete dugotrajne suše, odnosno okolnosti prirodnih uzroka ili „više sile“ koje su iznimne ili koje nisu mogle biti razumno predviđene. Normalne uvjete hidrološke suše treba obraditi u referentnim ekološkim uvjetima koje propisuje ODV. Planovi upravljanja vodnim područjem bi se trebali moći nositi s nedugotrajnim sušama bez pribjegavanja iznimkama iz članka 4(6). Relevantni kriteriji su

---

<sup>33</sup> Vidi i priopćenje „Suočavanje s izazovom nestašice vode i suša u Europskoj uniji“ (COM(2007) 414)

nužni za olakšavanje općeg razumijevanja „dugotrajne suše“ kroz usuglašen niz indikatora (vidi niže), slično kriterijima za definiranje „ekstremnih poplava“.

### **III.1 Identificiranje „dugotrajne suše“**

Karakteristike suša mogu znatno varirati od jedne države do druge kao i među regijama, tako da nije moguće usuglasiti opće vrijednosti indikatora koje bi se mogle koristiti u svim slučajevima.

Budući da su okolnosti za proglašavanje dugotrajne suše vezane uz prirodni uzrok, indikatori za dugotrajne suše bi trebali biti vezani uz prirodne parametre (vidi 4.6(b)). Premda smanjene razine vode mogu zaostajati za manjkom oborina, npr. zbog retencijskih učinaka tla i vegetacije i inertnih učinaka na vodonosnike, glavni parametar za definiranje dugotrajne suše trebao bi biti vezan uz manjak oborina (minus evapotranspiracija) tijekom određenog razdoblja u odnosu na prosjek, te bi trebao uzeti u obzir aspekte kao što su intenzitet i trajanje. Nužno je razlikovati samu sušu od učinaka korištenja vode i praksi upravljanja.

Suše koje su dio normalnih/uobičajenih sušnih hidroloških uvjeta ne mogu se smatrati „dugotrajnom sušom“ budući da to nisu „okolnosti prirodnog uzroka ili „više sile“ koje su iznimne/izvanredne niti su mogle biti razumno predviđene“. Svaki pokazatelj koji se koristi za definiranje dugotrajne suše a time i za omogućavanje pokretanja/aktiviranja/korištenja iznimke prema članku 4(6) treba se temeljiti na statističkoj analizi odstupanja oborina od prosjeka (uključujući intenzitet i trajanje), kako bi se dokazalo da se radi o uvjetima dugotrajne suše.

### **III.2 Upravljanje dugotrajnom sušom**

Razlog korištenja iznimke prema članku 4(6) je to što dugotrajna suša može znatno vrijeme imati znatan utjecaj na vodno tijelo, tako da privremeno pogoršanje stanja može biti neizbježno, čak i uz primjenu najbolje prakse upravljanja vodama.

U slučaju dugotrajne suše, može biti nužno poduzeti izvanredne mjere, no iste ne smiju ugroziti oporavak kakvoće vodnog tijela nakon što dugotrajna suša završi. Te mjere moraju biti uključene u programe mjera i/ili Plan upravljanja sušom. One isto tako ne znače izuzimanje od poduzimanja svih ostvarivih koraka za sprječavanje daljnjeg pogoršanja stanja vodnog tijela (vidi stavke (a) i (c) članka 4.6).

Nadalje, za vrijeme dugotrajne suše i nakon nje treba poduzeti sve mjere usmjerene na vraćanje vodnog tijela u njegovo prethodno stanje čim je to razumno ostvarivo. U tom kontekstu, ostvarive mjere su one koje su tehnički izvedive i nisu nerazmjerno skupe. Primjer mjera koje treba poduzeti su ograničeno korištenje voda za različite sektore.

Upravljanje dugotrajnim sušama znači donošenje odluka o preraspodjeli smanjenih resursa i za potrebe okoliša i za potrebe ljudskih djelatnosti. Za razliku od nedugotrajnih suša, tijekom kojih u svakom trenutku treba zadovoljavati potrebe okoliša kako bi bili ispunjeni ciljevi zaštite okoliša prema ODV-u, tijekom dugotrajne suše, i pod uvjetom da se poštuju uvjeti iz članka 4.6, prioritetne potrebe vezane uz ljudske djelatnosti (npr. opskrba vodom za piće) mogu privremeno biti zadovoljene nauštrb potreba okoliša, tj. može se dopustiti privremeno

neostvarivanje ciljeva zaštite okoliša. Pri takvim odlukama treba pažljivo razmotriti ekološke i socijalno-ekonomske aspekte u skladu s uvjetima iz stavaka (a)-(d) članka 4.6.

Osim potencijalnih utjecaja na vodu za piće, dugotrajne suše mogu imati znatne utjecaje i na sva korištenja voda, naročito navodnjavanje, proizvodnju hidroenergije, isporuku vode za hlađenje i ostale industrijske potrebe, plovidbu i potrebe kućanstava osim onih za vodom za piće (kao što je zalijevanje vrtova). Stoga bi unaprijed trebalo odrediti jasne prioritete<sup>34</sup> korištenja gdje se postupno nameću ograničenja u korištenju s produljenim trajanjem, intenzitetom i utjecajem suše. Neophodna opskrba vodom za piće će se smatrati visokim prioritetom tijekom razdoblja dugotrajnih suša, te bi to trebalo kombinirati s visokim prioritetom za minimalnim ekološki prihvatljivim protokom.

**Svim sušnim situacijama osim dugotrajne suše** treba upravljati bez korištenja članka 4.6, odnosno za vodna tijela na kojima dolazi do nedugotrajnih suša treba ostvariti ciljeve zaštite okoliša i ne smije doći do pogoršanja stanja. Stoga korištenja voda moraju biti dovedena u ravnotežu s raspoloživošću vode u uvjetima hidrološke suše. Pri definiranju ciljeva zaštite okoliša unutar Plana upravljanja vodnim područjem u obzir treba uzeti utjecaje dugotrajnih suša, a isti moraju biti obrađeni u programu mjera i/ili Planu upravljanja sušom. Iterativni proces ODV-a uključuje povremeni pregled tih ciljeva i s njima povezanih mjera kako bi se u obzir mogli uzeti utjecaji tih pojava koji se s vremenom mijenjaju.

U slučaju vodnih tijela gdje je opseg ljudske aktivnosti takav da dovodi do trajne neravnoteže između raspoloživih resursa i potreba, i ako bi ostvarivanje ciljeva zaštite okoliša bilo neizvedivo ili nerazmjerno skupo, mogla bi se ispitati mogućnost korištenja iznimke iz članka 4.4 ili 4.5, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti navedeni u tim člancima.

### III.3 Utjecaji suša na ekologiju i ostala korištenja voda

Za upravljanje sušama i za određivanje dolazi li do privremenog pogoršanja u slučaju dugotrajne suše, treba istražiti utjecaje ove ekstremne pojave i na ekologiju i na različita korištenja vode od strane ljudi.

Neki primjeri utjecaja na ekologiju pri niskom vodostaju i visokoj temperaturi vode su sljedeći:

- promjene u razvoju riba i veći broj uginuća nego što je to uobičajeno. Neka razdoblja u godini su izrazito kritična za ribe, npr. razdoblja reprodukcije i migracije;
- povećan rast algi zbog manjka vode u rijekama i jezerima uslijed suše. Ipak, ovaj bi parametar moglo biti teško razlikovati od prekomjernog ispuštanja hranjivih tvari koje uzrokuju eutrofikaciju.

Utjecaji suše mogu jako varirati ovisno o postojećim scenarijima: slivovi s vodonosnicima koji su izravno povezani sa sustavom vodnog tijela i/ili regulacijska infrastruktura (npr. akumulacije) bi mogli biti manje osjetljivi na utjecaje, dok bi slivovi bez skladišnog kapaciteta mogli biti prije pogođeni. Ostali faktori će nesumnjivo djelovati na učinke suše, poput potreba i korištenja područja. Stoga unaprijed treba ocijeniti ili barem procijeniti različite potencijalne utjecaje, po mogućnosti kao dio plana upravljanja sušama. Pri takvoj ocjeni treba razmotriti ekonomske, socijalne i ekološke utjecaje kako bi se mogla donijeti

---

<sup>34</sup> Vidi i priopćenje „Suočavanje s izazovom nestašice vode i suša u Europskoj uniji“ (COM(2007) 414)



informirana odluka. Pri takvoj ocjeni u obzir treba uzeti i prekogranične utjecaje, razlike među različitim državama članicama i narušavanje konkurencije među njima, što može proizaći iz ograničavanja ili zaustavljanja određenih načina korištenja.

### **III.4 Indikatori**

Vezano uz poplave mogu se identificirati tri vrste indikatora:

1. Indikatori za identificiranje i dokazivanje pojave dugotrajne suše: prirodni indikatori utemeljeni na oborinama kao glavnom parametru (kad je to relevantno, uključujući i evapotranspiraciju, i sa statističkim serijama) ukazuju da je to „prirodan uzrok ili viša sila“ i da su okolnosti iznimne ili da nisu mogle biti razumno predviđene.
2. Indikatori koji dokazuju da je dugotrajna suša dovela do privremenog pogoršanja jednog (ili više) vodnog (vodnih) tijela kao sastavni dio programa monitoringa uspostavljenih prema članku 8. i Dodatku V ODV-a (to su indikatori povezani s utjecajima na okoliš).
3. Indikatori koji ilustriraju socijalno-ekonomske učinke dugotrajnih suša (opskrba vodom za piće, poljoprivreda, industrija itd.).

Prva i druga vrsta indikatora treba se koristiti kako bi se dokazala pojava dugotrajnih suša i s time povezano privremeno pogoršanje stanja vodnih tijela. Druga i treća vrsta indikatora treba se koristiti:

- za poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se ublažili utjecaji dugotrajnih suša i obnovila kakvoća vodnih tijela, sukladno članku 4.6(c) i (d);
- za izradu godišnjeg pregleda učinaka dugotrajnih suša (4.6(d));
- za izradu sažetka učinaka (4.6(e))

Svi indikatori se trebaju koristiti kako bi se korisnike voda i javnost upoznalo s pojavom suša, njihovim učincima i rezultatima upravljanja.

U 3. poglavlju „Plana upravljanja sušama“ daje se pregled nacionalnih indikatora vezanih uz suše. Razvoj takvih indikatora koje treba koristiti na razini EU-a i specifikacija toga koji su indikatori usklađeni u svrhu korištenja iznimke vezane uz „dugotrajne suše“ bit će podložni daljnjem radu koji će provesti Europska komisija, Europska agencija za okoliš i države članice. U svim slučajevima, zahtjev je da se kod korištenja iznimke i srodnih indikatora isti dostave na transparentan i otvoren proces sudjelovanja javnosti (usp. članak 14. ODV-a).

### **III.5 Mjere za rješavanje „dugotrajnih suša“**

Kada dođe do dugotrajne suše, treba poduzeti mjere kako bi se izbjeglo daljnje pogoršanje stanja i obnovilo stanje vodnog tijela čim to bude razumno izvedivo. Primjeri takvih mjera mogli bi biti sljedeći:

- razviti sustav ranog uzbunjivanja i informiranja javnosti
- provesti preventivne mjere
- promicati štednju vode
- poduzeti sve ostvarive mjere za sprječavanje daljnjeg pogoršanja stanja

- provesti specifične mjere ublažavanja i prilagodbe iz članka 11. (osnovne i dopunske mjere) u sektoru upravljanja vodama kao i u svim drugim o vodama ovisnim sektorima (poljoprivreda, energija, turizam, transport, urbani razvoj, industrija)
- predložiti dodatne mjere nakon godišnjeg pregleda učinaka okolnosti koje su iznimne ili nisu mogle biti razumno predviđene (članak 4.6(d))

Prema potrebi, te mjere mogu biti predstavljene unaprijed kao dio plana upravljanja sušama (koji nadopunjuje plan upravljanja vodnim područjima). Postupanje u slučaju dugotrajne suše zahtijeva hitro usvajanje mjera za koje bi tijekom odvijanja također trebao biti odražen u Planu upravljanja vodnim područjem ili izravno u konkretnom Planu upravljanja sušama.

Mjere koje treba poduzeti u slučaju dugotrajnih suša kako je spomenuto u članku 4.6(c) ne smiju negativno djelovati na ostala vodna tijela (vidi članak 4.8 ODV-a) i moraju osigurati da ne dovedu u pitanje ciljeve propisane ostalim propisima Zajednice (vidi članak 4.9 ODV-a).

Dodatne informacije o vrstama mjera i mogućim strategijama provedbe detaljno su opisane u 5. poglavlju izvješća „Plan upravljanja sušama“.