

JEDNO OD KLJUČNIH NAČELA EU POLITIKE U PODRUČJU UPRAVLJANJA VODOM JE PRISTUP KOJI UKLJUČUJE ŠIRU SURADNJU

dr. sc. Ivana Gudelj, znanstvena suradnica

UVOD

Za razliku od kopna, voda se stalno kreće neovisno o tome u kojem je obliku, od jedne kapi do snažne oceanske struje ili olujnog nevremena. Riblji stokovi i onečišćujuće tvari, uključujući nevidljive kemikalije i vidljive krute onečišćujuće tvari, ne poštuju geopolitičke granice i gospodarske zone definirane u međunarodnim sporazumima između država. Kao i za zrak koji udišemo, za čišća i zdravija jezera, rijeke, mora i oceane, potreban je širi pristup upravljanja utemeljen na regionalnoj i međunarodnoj suradnji.

UPRAVLJANJE IZVAN KOPNE NE MASE?

Postojeće upravljačke strukture gotovo isključivo se temelje na zajedničkoj raspodjeli kopnene mase na područja. Možemo se dogovoriti o zajedničkim pravilima koja se primjenjuju na određenom području i uspostaviti tijela za provedbu tih zajedničkih pravila. Možemo se dogovoriti i o gospodarskim zonama na moru i tražiti resurse koji postoje na tom području. Određenim plovilima može se odobriti ribolov u tim zonama, a trgovačkim društvima mogu se dodijeliti prava na istraživanje minerala u morskom dnu. Ali što se događa kada ribe migriraju na sjever ili kada plutajući otoci plastike isplivaju uz obalu?

UPRAVLJANJE RIJEČNIM SLIVOVIMA

Što se događa uzvodno bitno utječe na rijeku nizvodno, ali to nije jedini utjecaj. Nedvojbeno je da se onečišćujuće tvari koje se ispuštaju uzvodno prenose nizvodno, ali brodovi koji putuju uzvodno mogu olakšati širenje stranih vrsta, kao što su, primjerice, azijske školjke koje se Dunavom kreću zapadno i mogu kolonizirati velika područja, često na štetu domaćih vrsta. Kada onečišćujuće tvari ili invazivne strane vrste uđu u neko vodno tijelo one postaju zajednički problem. Pristup šire suradnje od iznimnog je značaja i jedno je od ključnih načela vodne politike

EU. U Okvirnoj direktivi EU o vodama, koja je jedan od ključnih propisa EU o vodama, riječni sustav promatra se kao jedinstvena geografska i hidrološka jedinica, neovisno o administrativnim i političkim zajednicama. Direktivom se od država članica traži da razviju planove upravljanja riječnim slivom. Budući da mnoge europske rijeke prelaze nacionalne granice, ti planovi upravljanja riječnim slivom razvijaju se i provode u suradnji s drugim zemljama, uključujući i one europske zemlje koje nisu punopravne članice EU.

PRIMJER SURADNJE OKO DUNAVA

Suradnja oko Dunava jedna je od najstarijih inicijativa prekograničnog upravljanja vodama. Od svog izvora u Schwarzwald, Njemačka, do ušća na obali Crnog mora, rijeka Dunav prolazi kroz planine, doline, brojne gradove, uključujući Beč, Bratislavu, Budimpeštu i Beograd, te deset zemalja. Na svom putu od približno 3 000 kilometara Dunav se spaja s pritokama koje donose vodu iz devet drugih zemalja. Danas su milijuni ljudi na europskom kontinentu na neki način povezani s Dunavom i njegovim pritokama. Upravljanje tako kompleksnim tokom se s vremenom sve više preusmjerilo s pitanja plovidbe na ekološka pitanja, onečišćenje i kvaliteta vode. Danas se inicijative za osiguravanje održive uporabe i upravljanja Dunavom koordiniraju oko Međunarodne komisije za zaštitu rijeke Dunav (ICPDR) koja okuplja 14 zemalja, a ima priznanje kao tijelo odgovorno za razvoj i provedbu plana upravljanja riječnim slivom za Dunav. Postoje i slična upravljačka tijela za druge međunarodne riječne slivove EU kao što je to za Rajnu i Maas.

SPECIFIČAN ZAHTJEV OKVIRNE DIREKTIVE O VODAMA ZA UPRAVLJANJE RIJEČNIM SLIVOM

Okvirnom direktivom o vodama traži se od državnih tijela i da u postupke odlučivanja o razvoju

i provedbi planova upravljanja riječnim slivom uključuje javnost. Države članice ili tijela za upravljanje riječnim slivom mogu na različite načine ispuniti taj zahtjev sudjelovanja javnosti. Na primjer, ICPDR osigurava sudjelovanje javnosti većinom aktivnim uključivanjem organizacija dionika i savjetovanjem s javnošću tijekom faze razvoja planova upravljanja riječnim slivom.

UPRAVLJANJE EUROPSKIM MORIMA

U Izvješću Europske agencije za okoliš pod nazivom Stanje europskih mora istaknuto je da se europska mora mogu smatrati produktivnima, ali se ne mogu smatrati „zdravima“ niti „čistima“. Unatoč nekim poboljšanjima, neke gospodarske djelatnosti na moru i onečišćenje zbog kopnenih aktivnosti izlažu europska mora sve većem pritisku. Neki od tih pritisaka povezani su s aktivnostima koje se obavljaju izvan granica EU, ali vrijedi i obrnuto. Gospodarske djelatnosti i onečišćenje podrijetlom iz EU imaju utjecaj i izvan granica i mora EU, a regionalna i međunarodna suradnja jedini je način za djelotvorno rješavanje tih pritisaka. Kao i međunarodni sporazumi, pomorska politika EU poziva na regionalnu i međunarodnu suradnju. U sva četiri regionalna mora oko EU (Baltičkom moru, Sjeveroistočnom Atlantiku, Sredozemnom moru i Crnom moru) države članice dijele pomorske vode s drugim susjednim obalnim državama. Za svako od tih regionalnih mora postoji struktura za suradnju uspostavljena različitim regionalnim sporazumima (slika 1).



Slika 1: za čišće i zdravije rijeke, jezera, mora i oceane potreban je širi pristup upravljanja na temelju regionalne i međunarodne suradnje - prikazane su neke od struktura upravljanja vodama. Izvor: EEA Signals – 2018.

UPRAVLJANJE OCEANIMA – S OBZIROM NA NJIHOVE DIMENZIJE PREDSTAVLJA JOŠ VEĆI IZAZOV

Od davnina trgovci, osvajači i istraživači služili su se oceanima kao prometnim koridorima koji povezuju luke. Kontrola nad ključnim lukama i morskim putovima koji ih povezuju donosila je tijekom povijesti političku i gospodarsku moć. Tek početkom 17. stoljeća, kad su državni monopoli nad trgovinskim putovima doživjeli svoj vrhunac, počeo se dovoditi u pitanje do tada uhodani pristup isključivog pristupa.

Hugo Grotius, nizozemski pravnik i filozof, tvrdio je u svom djelu Slobodno more (Mare liberum) iz 1609. da su mora međunarodno područje i da niti jedna država ne može nad njima imati suverenitet. Predmetna Grotiusova knjiga nije samo dala legitimitet drugim pomorskim narodima koji su sudjelovali u globalnoj trgovini, već je imala i ključnu ulogu u oblikovanju suvremenog pomorskog prava. Do početka 19. stoljeća prava neke države uključivala su vode unutar topovskog dometa, što je iznosilo otprilike 3 nautičke milje ili 5,6 kilometara udaljenosti od obale.

Međunarodna rasprava koja je počela kao rasprava o pravu države na pristup morskim putovima s vremenom se pretvorila u raspravu o pravu na eksploataciju resursa. Tijekom 20. stoljeća gotovo sve države povećale su područja na koja su polagala pravo. Ta područja protežu se od 12 nautičkih milja, odnosno 22 kilometra teritorijalnih voda do 200 nautičkih milja, odnosno 370 kilometara, za isključive gospodarske zone i 350 nautičkih milja, odnosno 650 kilometara za epikontinentalni pojas. Sadašnje međunarodno pravo većinom je oblikovano na temelju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora (UNCLOS), koja je stupila na snagu 1994. godine. Konvencijom nisu samo uvedena zajednička pravila za definiranje različitih zona nacionalne nadležnosti, već je propisano i da države imaju obvezu zaštititi i očuvati morski okoliš te ih se poziva na međunarodnu i regionalnu suradnju. Nadalje, u Konvenciji se upućuje na načelo zajedničke baštine čovječanstva u skladu s kojim se kulturna i prirodna baština u određenim područjima moraju očuvati za buduće generacije i zaštititi od prekomjernog iskorištavanja. U okviru takvih složenih upravljačkih struktura uvijek se bilo teško dogovoriti oko zajedničkih pravila i uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između zaštite kulturne baštine i gospodarskih interesa. Ratifikacija Konvencije trajala je gotovo dva desetljeća, većinom zbog neslaganja oko vlasništva i iskorištavanja minerala na morskom i oceanskom dnu. Konvencijom je uspostavljeno međunarodno tijelo, Međunarodno tijelo za morsko dno, za kontrolu i odobravanje istraživanja vađenjem i iskorištavanjem morskog dna izvan granica područja određenih zemalja.

SPECIFIČNOST ONEČIŠĆENJA VODA IZISKUJE DODATNU SKRIB

Onečišćenje vode može biti posljedica onečišćujućih tvari koje se ispuštaju izravno u vodu ili u zrak. Neke

od tih onečišćujućih tvari koje se ispuštaju u atmosferu kasnije mogu završiti na kopnu ili u vodenim medijima. Druge pak onečišćujuće tvari utječu na morski okoliš te su uređene međunarodnim sporazumima kao što su Stockholmska konvencija o postojanim organskim onečišćujućim tvarima, Minimatska konvencija o živi i Konvencija o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka. Stoga zasebne upravljačke strukture i konvencije obuhvaćaju visokospecifične aspekte upravljanja oceanima. Primjerice, Međunarodna pomorska organizacija (IMO) institucija je Ujedinjenih naroda specijalizirana za pomorstvo te se bavi suzbijanjem onečišćenja mora uzrokovanog brodovima. Njene aktivnosti zaštite mora u početku su bile usmjerene samo na onečišćenje naftom, ali posljednjih desetljeća proširene su nizom međunarodnih konvencija na kemijske i druge vrste onečišćenja te na invazivne vrste koje se prenose balastnim vodama.

STANJE VODA I UPRAVLJANJE VODAMA NA GLOBALNOJ RAZINI

Iako su učinjena značajna poboljšanja, globalno je stanje takvo da jedan od osam ljudi još uvijek nema pristup čistoj pitkoj vodi, a svaki treći nema odgovarajuće sanitarije. Nedostatak pristupa čistoj vodi za piće i nedostatak sanitacije dva su glavna uzroka ljudskih bolesti i smrtnosti. U kombinaciji, njihov utjecaj dovodi do toga da je godišnja smrtnost 800 000 ljudi u slabo i srednje razvijenim zemljama, što je daleko više od godišnjeg broja žrtava od poplava, suša ili sukoba. Suše uzrokuju nedostatak vode, otežavaju ili uništavaju poljoprivrednu proizvodnju, slijedom čega dolazi do nestašice hrane i sve učestalijih požara. Procjenjuje se da suše godišnje afektiraju živote 10 milijuna ljudi. Poplave se događaju diljem svijeta, a većina ljudi izložena poplavama živi u jugoistočnoj Aziji. Broj ljudi koji se svake godine suočavaju sa poplavama iznosi oko 35 milijuna. Kada je riječ o gospodarenju vodom, vlasti se suočavaju sa sve većim izazovima, odnosno fizičkim i/ili ekonomskim nedostatkom vode. Poseban izazov predstavlja gospodarenje vodom urbanih sredina u kontekstu klimatskih promjena, širenja gradova i promjene riječnih tokova koji mogu dovesti do češćih i štetnijih poplava u gradskim regijama. Predviđa se da će do 2050. godine kombinacija daljnjeg rasta stanovništva, intenzivnog gospodarskog razvoja i sve izraženijih klimatskih promjena uvjetovati stalni rast pritiska povezanih sa vodom. Zbog kontinuirane globalne urbanizacije rizici povezani sa vodom bit će sve više koncentrirani u gradovima. Do 2050. godine predviđa se da će 70% svjetske populacije živjeti u urbanoj sredini

na 0,5% od ukupno raspoloživog prostora. Na globalnoj razini ekološkim programom UN-a za regionalna mora promiče se zajednički pristup „zajedničkih mora“ u okviru 18 regionalnih konvencija o morima u cijelom svijetu. UN-ov Program održivog razvoja do 2030. uključuje i poseban cilj, cilj održivog razvoja br. 14., Život ispod vode, osmišljen kako bi se postigla zaštita morskog i obalnog ekosustava.

OČEKIVANI UTJECAJ KLIMATSKIH PROMJENA NA VODE

Društvo je već izloženo i bit će sve izloženije utjecaju klimatskih promjena na globalne i lokalne vodne resurse. Promjene količina oborina, temperaturni ekstremi, porast razine mora i topljenje morskog leda utječu na sigurnosne čimbenike društva i gospodarske razvojne mogućnosti. S druge strane zagrijavanje rijeka, jezera, mora i oceana negativno utječe na kvalitetu i održivost svih ekosustava. Visokokvalitetni ekosustavi (slike 2, 3, 4) snažno doprinose zdravlju ljudi i kvaliteti života. Oni pročišćavaju vodu i doprinose očuvanju vodnih rezervi i bioraznolikosti, skladište ugljik, ublažavaju poplave i osiguravaju preduvjete za dostatnu raspoloživost hrane.

ZAJEDNIČKI CILJEVI I PRAVILA NAJBOLJE FUNKCIONIRAJU KADA SE PRAVILNO PROVODE I KADA IH DOSLJEDNO POŠTUJU SVE UKLJUČENE STRANE

Procjenjuje se kako će daljnji gospodarski razvoj pratiti dodatni gubitak bioraznolikosti u gotovo 40% svjetskih slatkovodnih ekosustava.

Globalno se očekuje da će se do 2050. potrošnja vode povećati za 25%, zbog sve većeg broja stanovništva, konstantnog rasta industrijske proizvodnje i intenziviranja poljoprivredne proizvodnje kako bi se pratile rastuće potrebe. Rastuća potražnja za vodom u regijama u kojima će doći do pada oborina će dodatno povećati pritisak na raspoložive vodne resurse, što će rezultirati visokom razinom takozvanog „vodnog stresa“ u mnogim regijama.

Na temelju raspoloživih podataka vezanih uz vodu i klimu, postojeći rizici i trendovi pokazuju velike razlike između regija. Predviđa se intenzivan porast izazova povezanih s vodom i klimom, što su alarmantni podatci i ujedno poziv svim dionicima na svjetskoj razini na sinergijski pristup očuvanju – jezera, rijeka, mora i oceana – uz dosljednu provedbu svih dogovorenih ciljeva i pravila slijedom pristupa koji uključuje širu suradnju. ■