EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 26.2.2019
COM(2019) 95 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju okvirne direktive o vodah (2000/60/ES) in direktive o poplavah (2007/60/ES)
Drugi načrti upravljanja povodij
Prvi načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti

{SWD(2019) 30 final} - {SWD(2019) 31 final} - {SWD(2019) 32 final} -
{SWD(2019) 33 final} - {SWD(2019) 34 final} - {SWD(2019) 35 final} -
{SWD(2019) 36 final} - {SWD(2019) 37 final} - {SWD(2019) 38 final} -
{SWD(2019) 39 final} - {SWD(2019) 40 final} - {SWD(2019) 41 final} -
{SWD(2019) 42 final} - {SWD(2019) 43 final} - {SWD(2019) 44 final} -
{SWD(2019) 45 final} - {SWD(2019) 46 final} - {SWD(2019) 47 final} -
{SWD(2019) 48 final} - {SWD(2019) 49 final} - {SWD(2019) 50 final} -
{SWD(2019) 51 final} - {SWD(2019) 52 final} - {SWD(2019) 53 final} -
{SWD(2019) 54 final} - {SWD(2019) 55 final} - {SWD(2019) 56 final} -
{SWD(2019) 57 final} - {SWD(2019) 58 final} - {SWD(2019) 59 final} -
{SWD(2019) 60 final} - {SWD(2019) 61 final} - {SWD(2019) 62 final} -
{SWD(2019) 63 final} - {SWD(2019) 64 final} - {SWD(2019) 65 final} -
{SWD(2019) 66 final} - {SWD(2019) 67 final} - {SWD(2019) 68 final} -
{SWD(2019) 69 final} - {SWD(2019) 70 final} - {SWD(2019) 71 final} -
{SWD(2019) 72 final} - {SWD(2019) 73 final} - {SWD(2019) 74 final} -
{SWD(2019) 75 final} - {SWD(2019) 76 final} - {SWD(2019) 77 final} -
{SWD(2019) 78 final} - {SWD(2019) 79 final} - {SWD(2019) 80 final} -
{SWD(2019) 81 final} - {SWD(2019) 82 final} - {SWD(2019) 83 final} -
{SWD(2019) 84 final}

1. UVOD

Voda je nujna za življenje, kar pomeni, da je nujna tudi za našo družbo in gospodarstvo. Trajnostno upravljanje voda bo pomembno vplivalo na zmožnost človeštva, da se prilagodi spremenjenemu okolju, in pomagalo preprečiti, da bi se temperatura na svetovni ravni povišala za več kot 1,5 °C[1]. Bolj kot kdaj koli prej je za upravljanje tega ključnega vira potreben resnično celovit pristop, pri katerem se upoštevajo okoljske, družbene, ekonomske in zdravstvene razsežnosti.

V tem 5. poročilu o izvajanju je predstavljeno stanje izvajanja okvirne direktive o vodah[2] in direktive o poplavah[3] na podlagi ocene, ki jo je opravila Komisija, v zvezi z drugimi načrti upravljanja povodij in prvimi načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti, ki so jih države članice pripravile in sporočile za obdobje 2015–2021. To poročilo se zahteva na podlagi člena 18 okvirne direktive o vodah oziroma člena 16 direktive o poplavah, poleg tega je odziv na člen 11 direktive o podzemnih vodah.

Okvirna direktiva o vodah, ki je bila uvedena leta 2000, zagotavlja celovito vključitev ekonomskih in ekoloških vidikov v upravljanje kakovosti in količine vode. Ključni cilj direktive je doseči dobro stanje več kot 111 000 površinskih voda (npr. reke, jezera, obalna morja) in več kot 13 000 podzemnih voda na ozemlju EU do leta 2015. Vendar je ta rok v skladu z okvirno direktivo o vodah mogoče podaljšati, če je podaljšanje omejeno na največ dva dodatna cikla (npr. sedanje obdobje 2015–2021 in naslednje obdobje 2021–2027), razen če ciljev direktive ni mogoče doseči v določenih rokih zaradi naravnih razmer[4]. Doseganje „dobrega stanja“ pomeni zagotovitev dobrega ekološkega in kemijskega stanja površinskih voda ter dobrega količinskega in kemijskega stanja podzemnih voda, ki so glavni vir za odvzemanje pitne vode.

Direktiva o poplavah je bila uvedena sedem let pozneje kot eden od odzivov na obsežne poplave ob Donavi in Elbi poleti leta 2002, z njo pa je bil določen okvir za zmanjšanje tveganj škode zaradi poplav v EU. Ta cilj je danes pomembnejši kot kdaj koli prej, saj je po vsej Evropi čedalje več poplav. Ob nadaljnjem razvoju podnebnih sprememb in širjenju mestnih območij[5] je treba prakse zaradi negotovosti, povezanih z obvladovanjem poplavne ogroženosti, nenehno spremljati in prilagajati, da bi bila škoda čim manjša. To poročilo je osredotočeno na doslejšnji napredek in temelji na prvih načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti.

Temu poročilu je priložena vrsta delovnih dokumentov služb Komisije s pregledi na ravni EU ter posameznimi ocenami držav članic in povzetki mednarodnega sodelovanja.

[1] Glej poročilo z naslovom „Global warming of 1.5 °C“ (Globalno segrevanje za 1,5 °C), sprejeto na 48. zasedanju Medvladnega panela za podnebne spremembe (IPCC) (6. oktobra 2018), v zvezi s predvidenimi učinki in vplivi scenarijev povišanja temperature za 1,5 °C oziroma 2 °C.

[2] Direktiva 2000/60/ES, dopolnjena z direktivo o podzemnih vodah (2006/118/ES) in direktivo o okoljskih standardih kakovosti (2008/105/ES).

[3] Direktiva 2007/60/ES.

[4] Na primer počasno obnavljanje ekosistemov po izvedbi ukrepov za obnovo rek ali nizke stopnje zmanjševanja koncentracij nitratov v podzemni vodi.

[5] Na primer zaradi socialno-ekonomskih sprememb, kot je poseganje sredstev v poplavna območja.

2. STANJE SPREJEMANJA IN POROČANJA

Vse države članice so odobrile svoje načrte upravljanja povodij in načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti, z izjemo načrta za obvladovanje poplavne ogroženosti Kanarskih otokov (Španija)[6].

Kljub izboljšanju v primerjavi s predhodnim poročanjem so številne države članice zamujale s sprejetjem svojih načrtov (po 22. decembru 2015) ali poročanjem prek podatkovne zbirke Evropskega informacijskega sistema za vode (WISE) (poročanje je bilo treba končati do 22. marca 2016)[7]. Nekatere zamude so trajale dve leti ali več. Komisija je začela sodne postopke zoper vse države članice, ki so kršile svoje pravne obveznosti poročanja.

3. OCENA DRUGIH NAČRTOV UPRAVLJANJA POVODIJ IN PRVIH NAČRTOV ZA OBVLADOVANJE POPLAVNE OGROŽENOSTI

Informacije iz načrtov upravljanja povodij in načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti so bile naložene na skupno digitalno odložišče WISE, ki ga upravlja Evropska agencija za okolje (EEA). Komisija je opravila svojo oceno na podlagi sistema WISE ter informacij, pridobljenih neposredno iz nacionalnih in mednarodnih načrtov upravljanja povodij in načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti.

Irska, Grčija in španski Kanarski otoki so svoje načrte upravljanja povodij in načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti v sistem WISE sporočili prepozno, da bi jih bilo mogoče oceniti, Litva in Združeno kraljestvo (za Gibraltar) pa nista pravočasno sporočila svojih načrtov upravljanja povodij. Zato to poročilo ne zajema teh držav oziroma regij.

Komisija je upoštevala rezultate Konference o vodi, ki je potekala 20. in 21. septembra 2018 na Dunaju ter na kateri so lahko različni deležniki in države članice prispevali informacije za poročilo Komisije.

Komisija je upoštevala tudi pripombe Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije o prejšnjih poročilih o izvajanju. Parlament je leta 2015 sprejel resolucijo v zvezi z vodo, v kateri je med drugim poudaril pomen upravljanja kakovosti in količine vode ter potrebo po popolnem izvajanju zakonodaje EU o vodah in večjem vključevanju te zakonodaje v druge politike EU. Države članice je pozval h končanju in izvedbi svojih načrtov upravljanja povodij ter zagotovitvi ustreznih informacij na spletu. Poleg tega je poudaril sinergije med načrti upravljanja povodij in načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti. Svet je med letoma 2007 in 2016 izdal več svežnjev sklepov[8]. Zlasti je poudaril potrebo po popolnem izvajanju pravnega reda EU o vodi za varstvo voda pred poslabšanjem stanja in postopno doseganje dobrega stanja ter Komisijo in države članice pozval, naj sodelujejo, da bi ta prizadevanja bolj vključile v druge ustrezne politike. Predvsem v zvezi s poplavami je Svet opozoril na uporabo zelene infrastrukture in ukrepe za naravno zadrževanje voda kot načine

[6] Španija je Komisijo uradno obvestila, da je bil načrt upravljanja povodij za otok La Gomera sprejet 17. septembra 2018, za otoka Tenerife in La Palma 26. novembra 2018, za otoke Fuerteventura, Lanzarote in El Hierro 26. decembra 2018 ter za otok Gran Canaria 21. januarja 2019.

[7] Obliko in smernice za elektronsko poročanje so skupaj izdelali države članice, deležniki in Komisija v okviru postopka sodelovanja, imenovanega „skupna strategija izvajanja“.

[8] O pomanjkanju vode in poplavah z dne 30. oktobra 2007, o pomanjkanju vode, poplavah in prilagajanju podnebnim spremembam z dne 11. junija 2010, o celovitem obvladovanju poplav v EU z dne 12. maja 2011, o varstvu vodnih virov in celostnem trajnostnem gospodarjenju z vodo v EU in zunaj nje z dne 21. junija 2011, o načrtu za varovanje evropskih vodnih virov z dne 17. decembra 2012, o diplomaciji EU na področju voda z dne 22. julija 2013 ter o trajnostnem upravljanju voda z dne 17. oktobra 2016.

za zmanjšanje poplavne ogroženosti. Komisija se strinja z vsemi temi pripombami in se je zavezala, da bo ustrezno ukrepala.

4. OKVIRNA DIREKTIVA O VODAH – UGOTOVITVE NA PODLAGI DRUGIH NAČRTOV UPRAVLJANJA POVODIJ

Poročilo o stanju voda, ki ga je EEA izdala julija 2018[9], vsebuje podrobne informacije o stanju evropskih vodnih teles, kot so ga sporočile države članice na podlagi okvirne direktive o vodah.

Po podatkih poročila je bilo dobro kemijsko stanje doslej doseženo za 74 % teles podzemne vode v EU, dobro količinsko stanje pa za 89 %.

Stanje je nekoliko slabše za površinske vode: dobro kemijsko stanje jih ima samo 38 %, dobro ekološko stanje ali dober ekološki potencial pa samo 40 %[10]. Nekatera posamezna onesnaževala, med katerimi je najpogostejše živo srebro, imajo velik vpliv na stanje[11]. Ukrepi za zmanjšanje emisij živega srebra in drugih onesnaževal se sprejemajo na ravni EU in mednarodni ravni, z njimi pa je bilo doseženo izboljšanje v zvezi z ravnmi nekaterih posameznih snovi.

V primerjavi s ciklom 2009–2015 se je stanje izboljšalo le za omejeno število vodnih teles. To je morda posledica pozne opredelitve obremenitev, daljšega časa, potrebnega za načrtovanje učinkovitih ukrepov politike, počasnega uvajanja ukrepov, odzivnega časa narave za začetek učinkovanja ukrepov, pa tudi višjih standardov kakovosti ter izboljšanega spremljanja in poročanja, ki kaže, da je stanje vodnih teles, ki je bilo v preteklosti opredeljeno kot „neznano“, dejansko „nezadovoljivo“.

Na splošno je bilo za izvedbo okvirne direktive o vodah vloženega veliko truda. Pozitiven učinek je imelo tudi boljše izvajanje tesno povezanih aktov prava EU. To se nanaša predvsem na direktivo o čiščenju komunalne odpadne vode, direktivo o nitratih in industrijskih emisijah ter pravo EU o kemikalijah.

EEA je v poročilu sklenila, da so evropske vode še naprej precej obremenjene zaradi razpršenih (npr. kmetijstvo, prometna infrastruktura) in točkovnih virov onesnaževanja (npr. industrija ali proizvodnja energije), čezmernega odvzemanja in hidromorfoloških sprememb, ki so posledica najrazličnejših človekovih dejavnosti.

4.1 Ocena na nacionalni ali podnacionalni ravni

Ustrezno **upravljanje** na ravni povodja je ključen pogoj za doseganje ciljev okvirne direktive o vodah. Doslej so vse države članice imenovale pristojne organe – pogosto več vrst – in poudarile pomen njihovega medsebojnega usklajevanja. Uporabile so številne načine za posvetovanje z deležniki. Ustanovljeni so bili številni stalni svetovalni organi. Po navedbah so bile na podlagi posvetovanja z deležniki uvedene spremembe osnutkov načrtov upravljanja povodij, vendar ni bilo vselej jasno, kako so prispevki vplivali na sprejeti načrt upravljanja povodij.

[9] https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water.

[10] Doseganje dobrega ekološkega potenciala je cilj, določen za močno preoblikovano ali umetno vodno telo.

[11] Druge splošno prisotne, obstojne, bioakumulativne in strupene snovi, ki onemogočajo doseganje dobrega kemijskega stanja, so polibromirani difeniletri (pBDE), tributilkositer in nekateri policiklični aromatski ogljikovodiki (benzo(a)piren, benzo(g,h,i)perilen, indeno(1,2,3-cd)piren, benzo(b)fluoranten in benzo(k)fluoranten).

Države članice morajo za vsako **vodno območje** predložiti analizo njegovih značilnosti, pregled vplivov človekovih dejavnosti in ekonomsko analizo rabe vode. To **„opredelitev“** je treba posodobiti vsakih šest let. Predložiti je treba tudi meje in lokacijo vsakega vodnega telesa. Za vsak cikel je treba to „razmejitev“ pregledati in posodobiti ter navesti spremembe obremenitev in vplivov na stanje voda. V približno štirih primerih od desetih se je razmejitev spremenila, pogosto brez jasne razlage. Na splošno so opisi pomembnih obremenitev jasnejši zaradi bolje opredeljenih meril. Ne glede na to obstajajo možnosti za izboljšave, saj so bili za velik delež vodnih teles sporočeni neznani vplivi antropogenega izvora in obremenitve, ki jih povzročajo neznani dejavniki (zlasti hidromorfološke obremenitve).

V zvezi z ugotavljanjem, kdaj se lahko šteje, da je močno preoblikovano vodno telo ali umetno vodno telo doseglo **dober ekološki potencial**, kot se zahteva na podlagi okvirne direktive o vodah, so bile dosežene nekatere metodološke izboljšave, zaradi katerih je lažje spremljati napredek in primerjati podatke.

Spremljanje in ocenjevanje ekološkega in kemijskega stanja teles površinske vode kaže raznoliko sliko v zvezi s parametri, ki se merijo, in primerljivostjo rezultatov. Po vsej EU so ogromne razlike v spremljanju prednostnih snovi[12], in to tako v smislu odstotnega deleža vodnih teles kot tudi števila snovi. Večina držav članic je spremljala vse prednostne snovi, opredeljene kot snovi, ki se odvajajo v njihova vodna območja. Vse države članice so sporočile evidence emisij, izpustov in uhajanj takih škodljivih snovi, vendar jih je le malo popolnih.

Dejstvo, da do začetka leta 2018 ni bilo uradnega skupnega sistema interkalibracije za številne tipe voda[13], pomeni, da je v tem drugem ciklu poročanja še vedno zelo težko primerjati vodna telesa.

Ne glede na to je bilo za skoraj vsa vodna telesa mogoče določiti njihovo stanje, s čimer se je precej zmanjšala negotovost, ugotovljena v preteklosti. Vendar pomembne vrzeli v spremljanju ekološkega stanja še niso bile odpravljene.

Na splošno je spremljanje elementov kakovosti za posamezne vrste vode v najboljšem primeru nedosledno, pri čemer je značilno čezmerno zanašanje na združevanje številnih različnih vodnih teles v skupine in strokovno presojo, namesto na temeljitejšo oceno vsakega ustreznega vodnega telesa v skladu s specifičnimi parametri okvirne direktive o vodah. Potrebna so dodatna prizadevanja, da bi ustrezne mreže za spremljanje dosegle zadostno prostorsko pokritost in zanesljivost ocenjevanja.

Spremljanje in ocenjevanje količinskega in kemijskega stanja teles podzemne vode se je izboljšalo, vendar za precejšnje število še niso bila zagotovljena ustrezna merilna mesta. V zvezi s tem okvirno direktivo o vodah dopolnjuje direktiva o podzemnih vodah, ki določa zlasti seznam ustreznih onesnaževal, mejne vrednosti in trende za ocenjevanje kemijskega stanja. Poleg tega obstaja sinergija med tema direktivama in drugimi akti prava EU, kot sta direktivi o pitni vodi in nitratih. Spremljanje kemijskega stanja še vedno ne dosega ustreznega standarda, saj se za veliko število teles podzemne vode osnovni parametri bodisi ne spremljajo bodisi je njihovo spremljanje omejeno.

[12] Snovi, ki pomenijo znatno tveganje za vodno okolje ali tveganje, ki se prenaša po vodnem okolju, ter so naštete v direktivi o okoljskih standardih kakovosti.

[13] Sklep Komisije (EU) 2018/229 z dne 12. februarja 2018.

Izjeme, predvidene v členu 4 okvirne direktive o vodah[14], zdaj obsegajo približno polovico evropskih vodnih teles. To se nanaša predvsem na naravna vodna telesa, čedalje pogosteje pa tudi na močno preoblikovana in umetna vodna telesa, ter nova fizična preoblikovanja. Čeprav so se utemeljitve za take izjeme na splošno izboljšale, njihova vztrajno obsežna uporaba kaže, da so še naprej potrebna precejšnja prizadevanja za dosego dobrega stanja ali potenciala do leta 2027. Vendar v skladu z zahtevami iz navedenega člena sporočeni podatki nakazujejo, da morajo države članice bolje zagotavljati, da izjeme, ki se uporabijo za eno vodno telo, trajno ne izključijo ali ogrozijo doseganja okoljskih ciljev pri drugih vodnih telesih (člen 4(8)), ter zagotoviti vsaj raven varstva, določeno v drugih aktih okoljskega prava EU (člen 4(9)).

V skladu z okvirno direktivo o vodah morajo države članice opredeliti **program ukrepov**[15] za pravočasno doseganje dobrega stanja. Kar zadeva vodna telesa, prizadeta zaradi **odvzemanja vode**, so bili ključni ukrepi na splošno opredeljeni, vendar je njihovo izvajanje po vsej Evropi neenakomerno, zato se obremenitve zmanjšujejo le počasi. Dejstvo, da večina držav članic majhne odvzeme izvzema iz nadzora ali registracije, lahko povzroči težave. Pomanjkanje nadzora in registracije lahko povzroča skrbi zlasti v državah članicah, ki se že soočajo s pomanjkanjem vode, in pri vodnih telesih, za katera so značilne težave v zvezi s količino.

Vplivi **kmetijstva** so med najpomembnejšimi obremenitvami, ki so jih države članice v večini načrtov upravljanja povodij opredelile kot povzročitelje morebitnega tveganja poslabšanja stanja ali nedoseganja okoljskih ciljev, in to tako v obliki prekomernega odvzema kot tudi razpršenega onesnaževanja. Osnovni ukrepi[16] so praviloma vzpostavljeni. V polovici primerov se ne izvaja predhodna ocena obsega, v katerem bodo sprejeti ukrepi zadostni, da bi se odpravila vrzel glede doseganja dobrega stanja. Marsikaj bo odvisno tudi od učinka prostovoljnih ukrepov, pogosto v okviru skupne kmetijske politike (SKP). Komisija je v predlogih za novo SKP določila obvezne zahteve za kmete[17], da bi povišala raven okoljskih ambicij. Poleg tega države članice pri opredelitvi intervencijske strategije v okviru svojega strateškega načrta SKP upoštevajo potrebe, opredeljene v načrtih upravljanja povodij, s čimer te strategije prispevajo k doseganju ciljev okvirne direktive o vodah. Države članice bodo

[14] V skladu s členom 4(4) se lahko rok za doseganje dobrega stanja ali potenciala, določen za leto 2015 (člen 4(1)), podaljša. V skladu s členom 4(5) je dovoljeno doseganje manj strogih ciljev. V skladu s členom 4(6) je dovoljeno začasno poslabšanje stanja vodnih teles. V členu 4(7) so določeni pogoji, v katerih je dovoljeno poslabšanje stanja ali nedoseganje nekaterih okoljskih ciljev iz okvirne direktive o vodah za nova preoblikovanja fizičnih značilnosti teles površinske vode, spremembe gladine podzemne vode ali poslabšanje stanja z zelo dobrega na dobro, če je to posledica novih dejavnosti trajnostnega razvoja.

[15] Naslednja vmesna poročila o izvajanju načrtovanih programov ukrepov bi bilo treba predložiti Komisiji do 22. decembra 2018.

[16] Za vsako vodno območje je treba določiti program ukrepov, da bi se obravnavale ugotovljene pomembne težave in omogočilo doseganje ciljev iz člena 4. Programi ukrepov vključujejo vsaj „osnovne ukrepe“ in, če je to potrebno za doseganje ciljev, „dopolnilne ukrepe“.

[17] Predvsem nova predpisana zahteva št. 1 v zvezi z Direktivo 2000/60/ES: člen 11(3)(e) in (h) glede obveznih zahtev za nadzorovanje razpršenih virov onesnaževanja s fosfati, predpisana zahteva ravnanja (PZR) 2 v zvezi z obveznostmi direktive o nitratih, standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje (DKOP) 2 v zvezi z ustreznim varstvom mokrišč in šotišč, DKOP 4 v zvezi z varovalnimi pasovi, DKOP 5 v zvezi z uporabo orodja za trajnostnost kmetij za hranila ter DKOP 7 v zvezi s odpravo gole zemlje v najbolj občutljivih obdobjih.
DKOP: dobri kmetijski in okoljski pogoji, https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_sl.

morale po potrebi prek različnih prostovoljnih shem zagotavljati dodatno podporo nadaljnjim ukrepom za varstvo voda[18].

Na splošno so vzpostavljeni tudi osnovni ukrepi za obravnavo obremenitev zaradi **sektorjev, ki niso kmetijstvo**, kot je industrija ali proizvodnja energije. To so večinoma posebni ukrepi za obravnavo onesnaževal, ki povzročajo neuspehe v zvezi s kemijskim ali ekološkim stanjem, kot so na primer ukrepi za zmanjšanje ali zaustavitev izpustov nekaterih onesnaževal v vodo. Vendar je treba doseči večji napredek.

V zvezi z obstoječimi fizičnimi preoblikovanji vodnih teles je večina držav članic sporočila ukrepe (prehodi za ribe, odstranitev struktur itd.) za zmanjšanje negativnih vplivov pomembnih **hidromorfoloških obremenitev** na okolje. Poleg tega je povezava med ukrepi, obremenitvami in rabo vode ali gospodarskimi sektorji jasnejša. Minimalne ekološke tokove je treba bolje opredeliti in izvajati ter zagotoviti kontinuiteto toka in ustrezno upravljanje usedlin.

Številne države članice so posodobile svoje politike **določanja cen vode** z izpolnitvijo predhodne pogojenosti za vodo na podlagi uredbe o skupnih določbah za evropske strukturne in investicijske sklade za obdobje 2014–2020. Prizadevanja so bila izvedena v zvezi z opredelitvijo storitev za rabo vode, izračunom finančnih stroškov, merjenjem, izvajanjem **ekonomske analize** ter ocenjevanjem okoljskih stroškov in stroškov virov pri izračunu zneskov za povračilo stroškov storitev za rabo vode. Vendar še naprej obstajajo precejšnje vrzeli pri prenosu teh izboljšanih elementov ekonomske analize v konkretne ukrepe ter doseganju bolj usklajenih pristopov k ocenjevanju in vključevanju okoljskih stroškov in stroškov virov. Večje naložbe so ključne za izpolnitev ciljev okvirne direktive o vodah. Nadaljnji napredek pri ekonomskem podpiranju programa ukrepov bi zelo olajšal odločitve in naložbe, povezane z vodo.

Glede **zavarovanih območij za pitno vodo** in **zavarovanih naravnih območij** je bil dosežen le majhen napredek. Pri vrednotenju direktive o pitni vodi iz leta 1998 je bila ocenjena njena skladnost z okvirno direktivo o vodah, ugotovljen pa je bil manjkajoči člen v zvezi z varstvom virov pitne vode. Zato je bil v predlogu za prenovitev direktive o pitni vodi iz leta 2018 uveden pristop, ki temelji na tveganju, od odvzema do pipe ter sočasno spodbujanje boljše komunikacije med organi držav članic in dobavitelji vode, da se zagotovi celoten cikel upravljanja. Predlog je namenjen izboljšanju skladnosti med tema direktivama ter zagotovitvi uporabe načela „onesnaževalec plača“ in previdnostnega načela.

Za velik delež zavarovanih območij primanjkuje znanja, na primer o stanju in obremenitvah, poleg tega pa zanje niso bili določeni cilji. Poročanje o spremljanju, usmerjenem zlasti v zavarovana območja, tudi za lupinarje, je zelo omejeno, v nekaterih primerih pa se sploh ne izvaja.

Približno polovica držav članic je menila, da so **suše** ustrezen element za upravljanje voda. Eden od ključnih ukrepov za blažitev vplivov suš je načrt za obvladovanje suš, vendar ta ni bil sprejet za vsa ustrezna vodna območja.

Za tretje načrte upravljanja povodij bi morale države članice:

[18] Države članice bodo morale v okviru prvega stebra SKP predlagati podporo prostovoljnim ekoshemam za kmete za izvajanje kmetijskih praks, ki koristijo okolju in podnebju. Poleg tega bo v okviru drugega stebra še naprej obvezna podpora prostovoljnim kmetijsko-okoljskim obveznostim.

- še naprej izboljševati vključevanje deležnikov z dejavnim sodelovanjem pri postopku načrtovanja in vključevanjem njihovih prispevkov v načrte upravljanja povodij;

- jasno opredeliti vrzel pri doseganju dobrega stanja za posamezne obremenitve in vodna telesa ter načrtovati, financirati in izvajati ciljno usmerjene programe ukrepov za zapiranje vrzeli;

- zmanjšati zanašanje na izjeme za zagotovitev pravočasnega doseganja ciljev okvirne direktive o vodah ter izboljšati preglednost v zvezi z uporabljenimi utemeljitvami;
- zagotoviti ustrezno izvajanje člena 9 o povračilu stroškov, vključno z izračunom in internalizacijo okoljskih stroškov in stroškov virov za vse dejavnosti z znatnim vplivom na vodna telesa ter ekonomsko analizo v podporo programu ukrepov.

4.2 Čezmejno sodelovanje na podlagi okvirne direktive o vodah

V zvezi s povodji, ki prečkajo nacionalne meje, okvirna direktiva o vodah določa, da se države članice medsebojno usklajujejo ter po potrebi izvajajo prizadevanja tudi z državami nečlanicami EU. Številne evropske reke, na primer Ren in Donava, prečkajo meje EU. Stopnja sodelovanja je različna. Običajno je sklenjen mednarodni sporazum, pogosto je določen tudi mednarodni usklajevalni organ, manj pogosto pa skupni načrt upravljanja povodij. Nič od tega ima le malo povodij v EU.

Na splošno so bile v primerjavi s prvim ciklom strukture upravljanja dodatno formalizirane, pripravljalo se je čedalje več mednarodnih načrtov upravljanja povodij, primerljivost ugotovitev in združljivost pristopov v odziv na obremenitve pa sta se izboljšali.

4.3 Zadeve, ki jih ni bilo mogoče rešiti na ravni države članice

Postopek iz člena 12 okvirne direktive o vodah za zadeve, ki jih ni bilo mogoče rešiti na ravni države članice, se je uporabil le enkrat. Leta 2016 je Danska poudarila, da morajo druge države članice za dosego ciljev okvirne direktive o vodah sprejeti ukrepe za zmanjšanje svojega deleža obremenitve z dušikom v skupnih vodnih telesih. Komisija je na zahtevo za posredovanje poudarila, da so države članice odgovorne predvsem za zagotavljanje ciljev okvirne direktive o vodah, in opozorila, da je v členu 3 predvideno usklajevanje na vodnih območjih, vključno z mednarodnimi. Predlagala je, naj se najprej izkoristijo možnosti za dvostransko sodelovanje, tudi na podlagi okvirne direktive o morski strategiji.

DIREKTIVA O POPLAVAH – UGOTOVITVE NA PODLAGI PRVIH NAČRTOV ZA OBVLADOVANJE POPLAVNE OGROŽENOSTI

5.1 Ocena na nacionalni ravni

Človekove odločitve, tako pretekle kot tudi splošno razširjene sedanje odločitve, pomembno vplivajo na pojave in vplive poplav[19], pri čemer obstajajo dokazi, da se je število obsežnih poplav v zadnjih letih povečalo[20]. Napovedi so zaskrbljujoče; če ne bo prišlo do prilagoditev (tj. ob predpostavki, da se bo nadaljevalo sedanje varstvo pred poplavami rek do sedanjega

[19] Postavljanje sredstev na poplavnih območjih ali v bližini obale, zmanjševanje površin, ki zadržujejo vodo, posegi v vodotoke ali njihovo okolico ter podnebne spremembe, ki jih povzroča človek, prispevajo k povečanju verjetnosti pojava in škodljivih posledic poplav.

[20] Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar in G. Robert Brakenridge (2012): *Large floods in Europe, 1985–2009* (Obsežne poplave v Evropi v obdobju 1985–2009), Hydrological Sciences Journal.

stoletnega dogodka), se bo škoda v EU zaradi skupnega učinka podnebnih in socialno-ekonomskih sprememb predvidoma povečala s 6,9 milijarde EUR letno na 20,4 milijarde EUR letno do 20. let tega stoletja, na 45,9 milijarde EUR letno do 50. let tega stoletja in na 97,9 milijarde EUR letno do 80. let tega stoletja[21]. Zato je logično, da je 27 od 28 držav članic vključilo poplave kot glavno tveganje v svoje nacionalne ocene tveganja[22].

Oblikovanje načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti, tj. orodja za obvladovanje, ki se uporablja za zmanjšanje morebitnih škodljivih posledic poplav, je bil tretji korak cikličnega pristopa k obvladovanju poplavne ogroženosti, uvedenega z direktivo o poplavah. Pred tem so države članice opravile predhodne ocene poplavne ogroženosti[23] (leta 2011) ter pripravile karte poplavne nevarnosti in ogroženosti (leta 2013).

Kar zadeva popolnost, so skoraj vse države članice v svojih načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti navedle sklepne ugotovitve predhodnih ocen poplavne ogroženosti ter kart poplavne nevarnosti in ogroženosti. Vse države članice so določile cilje za obvladovanje poplavne ogroženosti, v 20 državah članicah od 26 ocenjenih pa so ti cilji določeni na nacionalni ravni ali so bili cilji na nacionalni ravni prilagojeni regionalnim/lokalnim razmeram. Nekatere države članice so določile nekaj splošnih ciljev, druge pa so predstavile veliko podrobnejših. Vse so vključile ukrepe za uresničevanje teh ciljev. Vendar niso vsi cilji dovolj izpopolnjeni, da bi se omogočilo spremljanje izvajanja, niti niso vsi ukrepi jasno povezani s cilji; gledano skupaj bi lahko te pomanjkljivosti pomenile izziv za drugi cikel (v obdobju 2016–2021), ko naj bi države članice ocenile napredek.

Število ukrepov v posameznih državah članicah je zelo različno ter sega od nekaj posameznih ukrepov do več tisoč skupin ukrepov. Približno 50 % ukrepov se nanaša na preprečevanje in pripravljenost, približno 40 % na varstvo pred škodo zaradi poplav, preostalih 10 % pa na obnovo. Kar zadeva negradbene ukrepe[24], se vsi ocenjeni načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti nanašajo na prostorsko načrtovanje. Vseh 26 ocenjenih držav članic je v nekatere ali vse načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti vključilo rešitve, ki temeljijo na naravi, bodisi kot projekte bodisi kot pripravljalne študije. Čeprav v direktivi o poplavah ni omenjeno zavarovanje pred poplavno ogroženostjo, je v več kot polovici ocenjenih načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti navedenih vsaj nekaj povezanih ukrepov, vključno z ozaveščanjem.

Vse države članice so poročale o prednostni razvrstiti ukrepov ali predložile časovni načrt za njihovo izvajanje. Za ponazoritev, približno 10 % poročanih ukrepov je bilo opredeljenih kot kritičnih, 60 % kot zelo pomembnih ali pomembnih, 20 % kot srednje pomembnih, preostali pa so bili opredeljeni kot manj pomembni. Od 26 ocenjenih držav članic jih je 19 opravilo nekakšno analizo stroškov in koristi ukrepov. Za skoraj vse je bil oblikovan nacionalni pristop[25]. Manj (11) držav članic je uporabilo analizo stroškov in koristi za vse ocenjene enote

[21] Rojas in drugi (2013), *Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation* (Podnebne spremembe in poplave rek v EU: socialno-ekonomske posledice ter stroški in koristi prilagajanja), Global Environmental Change, zvezek 23, str. 1737–1751, na voljo na spletnem naslovu http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#.

[22] Delovni dokument služb Komisije – *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face* (Pregled tveganj naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, s katerimi se lahko sooči Evropska unija) {SWD(2017) 176 final}; https://publications.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1.

[23] V EU je skoraj 8 000 območij, na katerih obstaja možnost pomembne poplavne ogroženosti.

[24] Ukrepi, ki ne vključujejo gradbeniških objektov.

[25] Evropska komisija je novembra 2017 predlagala okrepitev mehanizma EU na področju civilne zaščite s spodbujanjem okrepljenega skupnega evropskega odziva z razvojem rezervne zmogljivosti (imenovane

upravljanja[26]. Od 26 držav članic jih je 21 izrecno poročalo o usklajevanju z okoljskimi cilji iz člena 4 okvirne direktive o vodah za vse ali vsaj nekaj enot upravljanja.

Približno polovica ocenjenih držav članic je ocenila stroške razpoložljivih ukrepov na področju poplav, vendar v številnih primerih niso zajele vseh načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti ali ukrepov. Od 26 držav članic jih je 23 v večini načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti opredelilo vire financiranja, vendar se to v številnih primerih nanaša na mogoče mehanizme financiranja, ki so na voljo, npr. evropske strukturne in investicijske sklade.

Uporabljeni so bili različni kanali za posvetovanje z javnostjo in deležniki, na splošno pa so pri pripravi prvih načrtov za obvladovanje poplavne ogroženosti sodelovali najrazličnejši deležniki, vendar ni vselej jasno, kako so prispevki vplivali na navedene načrte, ki so bili sprejeti na različnih upravnih ravneh in z različnimi akti.

Za druge načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti bi morale države članice:

- jasno povezati izvajanje ukrepov z doseganjem ciljev, da bi lahko ocenile napredek od drugega cikla naprej;

- opredeliti specifične vire financiranja za zagotovitev izvajanja ukrepov.

5.2 Vpliv podnebnih sprememb

Vse več dokazov kaže, da bodo podnebne spremembe precej vplivale na pojav in resnost poplav v večini Evrope[27]. Več kot polovica držav članic je proučila podnebne spremembe pri predhodni oceni poplavne ogroženosti ter pripravi kart poplavne nevarnosti in ogroženosti. Pri ocenjenih načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti in poročanju držav članic jih je 24 od 26 proučilo vsaj nekatere vidike, deset pa jih je predložilo dokaze, da so proučile vplive podnebnih sprememb. Štirinajst držav članic je v svojih načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti obravnavalo prihodnje podnebne scenarije z različnimi časovnimi okviri (približno polovica jih je obravnavala scenarije za leto 2050, približno polovica pa za leto 2100). Manj kot polovica držav članic se je sklicevala na nacionalne strategije za prilagajanje, ki so jih pripravile na podlagi strategije EU za prilagajanje podnebnim spremembam. Približno četrtina držav članic se je v vseh ocenjenih načrtih za obvladovanje poplavne ogroženosti sklicevala na take nacionalne strategije; nekaj dodatnih držav članic je take sklice vključilo v nekatere ocenjene načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti, vendar ne vse.

Za druge načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti bi morale države članice:

- v skladu s členom 14 direktive o poplavah upoštevati verjeten vpliv podnebnih sprememb na pojav poplav in ustrezno prilagoditi ukrepe, pri tem pa ustrezno

---

„rescEU“) za dopolnitev nacionalnih zmogljivosti ter krepitvijo preprečevanja nesreč in pripravljenosti nanje v državah, ki sodelujejo pri mehanizmu (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_sl.htm).

[26] V večini držav članic enote upravljanja sovpadajo z vodnimi območji na podlagi okvirne direktive o vodah. Države članice so določile skupaj 196 enot upravljanja za izvajanje direktive o poplavah.

[27] Medvladni panel za podnebne spremembe je v svojem poročilu iz oktobra 2018 navedel, da bo po napovedih število poplav v primeru povišanja temperature na svetovni ravni za 1,5 °C precej manjše kot v primeru povišanja temperature za 2 °C, čeprav napovedane spremembe ustvarjajo regionalno diferencirana tveganja (http://www.ipcc.ch/report/sr15/).

uporabiti orodja EU za modeliranje, kot so orodja, ki so na voljo v okviru storitve programa Copernicus za spremljanje podnebnih sprememb[28];

- upoštevati nacionalne strategije na področju podnebnih sprememb ter se uskladiti z ukrepi, ki jih vključujejo.

5.3 Čezmejno sodelovanje na podlagi direktive o poplavah

V skladu z direktivo o poplavah se morajo države članice medsebojno usklajevati v zvezi s čezmejnimi povodji ter si prizadevati za usklajevanje s tretjimi državami. V primerih, ko so vzpostavljene strukture za usklajevanje, so bili na podlagi priprave mednarodnega načrta za obvladovanje poplavne ogroženosti vselej opredeljeni skupni cilji za obvladovanje poplavne ogroženosti, v skoraj vseh primerih pa tudi številni usklajeni ukrepi. V primerih, ko je bila ustanovljena rečna komisija, kot so komisije za Donavo, Ren, Elbo in Odro, je bilo za nekatera povodja opravljeno obsežno javno posvetovanje; proučevanje podnebnih sprememb na ravni povodja je bolj izpopolnjeno, ko je za usklajevanje pristojna rečna komisija.

Za drugi cikel bi morale države članice s čezmejnimi povodji:

- dodatno razviti skupne pristope ter pri tem na ravni povodja upoštevati gorvodne in dolvodne učinke ukrepov za zmanjšanje poplavne ogroženosti, ki se ne izvajajo v bližini nacionalnih meja, ter razširiti prakso mednarodnih javnih posvetovanj.

6. ZAKLJUČEK

Na splošno sta se znanje o okvirni direktivi o vodah in poročanje o njej v primerjavi s predhodnim ciklom precej izboljšala. Več držav članic je pravočasno predložilo poročila, ki so vsebovala več celovitih, ustreznih in zanesljivih informacij.

Po poročanju se skladnost s cilji okvirne direktive o vodah postopoma povečuje. Številne države članice so sprejele dobre ukrepe politike in izvedle številne finančne naložbe, vendar bo v številnih povodjih trajalo nekaj časa, preden se bo izboljšala kakovost vode. Medtem ko je bilo dobro stanje doseženo za veliko večino teles podzemne vode, je manj kot polovica teles površinske vode v dobrem stanju, čeprav so trendi v zvezi s številnimi osnovnimi posameznimi elementi kakovosti in snovmi bolj pozitivni.

Da bi se v celoti dosegli cilji okvirne direktive o vodah in povezanih direktiv, je potrebnega še veliko dela, ki ga morajo opraviti predvsem države članice. Njim bo koristilo večje vključevanje vseh ustreznih akterjev na trgu in v civilni družbi pri zagotavljanju boljšega izvrševanja načela „onesnaževalec plača“. Skladi EU bodo še naprej podpirali ta prizadevanja za izvajanje, vključno s financiranjem raziskav in inovacij ter prizadevanj[29] za vzpostavitev enotnega digitalnega trga storitev za rabo vode[30]. V tej fazi se zdi, da je zagotovitev popolne skladnosti s cilji okvirne direktive o vodah do leta 2027, po kateri bodo možnosti za izjeme omejene, zelo velik izziv. Čeprav bodo do leta 2021 sprejeti dodatni ukrepi, je poročanje dejansko pokazalo, da bo po letu 2021 potrebnih še veliko drugih.

[28] https://climate.copernicus.eu/.

[29] Ustrezni projekti za razvoj rešitev, kot so sistemi za podporo pri odločanju za merjenje kakovosti in količine vode, interoperabilnost med informacijskimi sistemi za vodo na ravni EU in nacionalni ravni ter učinkovitost gospodarjenja z vodnimi viri so zajeti v grozdu ICT4Water: https://www.ict4water.eu/.

[30] Kot je opisano v akcijskem načrtu za enotni digitalni trg storitev za rabo vode: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf.

V zvezi z direktivo o poplavah so bili narejeni zelo pomembni koraki. Gre sicer za prve načrte za obvladovanje poplavne ogroženosti, vendar je jasno, da so vse države članice v osnovi sprejele koncept obvladovanja poplavne ogroženosti, čeprav je stopnja izpopolnitve v praksi različna. Za doseganje ključnega cilja direktive o poplavah, tj. zmanjšanja morebitnih škodljivih posledic obsežnih poplav, bodo potrebna vztrajna prizadevanja držav članic v naslednjih ciklih.

Komisija bo po potrebi izvajala nadaljnje spremljanje držav članic v zvezi s priporočili iz tega poročila in priloženih dokumentov, da bi zagotovila boljše izvajanje zahtev na podlagi okvirne direktive o vodah in direktive o poplavah. Poleg tega si bo prizadevala okrepiti izvrševanje pravnih obveznosti, ki zajemajo ključne obremenitve na vodno okolje, kot so tiste na podlagi direktive o nitratih in direktive o čiščenju komunalne odpadne vode.

Komisija bo še naprej sodelovala z državami članicami, pa tudi državljani in vsemi ustreznimi deležniki, da bi spodbujala skladnost, tudi v okviru pregleda izvajanja okoljske politike. Poročanje bo po možnosti dodatno racionalizirano ali poenostavljeno. Pozornost bo namenjena novim onesnaževalom, npr. mikroplastiki in farmacevtskim izdelkom.

To poročilo bo zagotovilo podatke za preverjanje ustreznosti, ki se izvaja v zvezi z zakonodajo EU o vodah, in vrednotenje direktive o čiščenju komunalne odpadne vode. Poleg tega prispeva k ocenjevanju doseženega napredka pri izpolnjevanju ciljev sedmega okoljskega akcijskega programa in svetovne agende za trajnostni razvoj do leta 2030.

Podnebne spremembe čedalje bolj vplivajo na evropske vode. Skladnost z zakonodajo EU o vodah s predvidevanjem večjega števila suš in poplav že zdaj prispeva k obvladovanju vplivov spreminjajočega se podnebja. Vodna politika EU ima velike možnosti za ublažitev podnebnih sprememb, če bodo zdaj sprejeti učinkoviti ukrepi.