EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.12.2021.
COM(2021) 970 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ), Direktive o standardima kvalitete okoliša (2008/105/EZ izmijenjena Direktivom 2013/39/EU) i Direktive o poplavama (2007/60/EZ)

Provedba planiranih programa mjera
Nove prioritetne tvari
Preliminarne procjene poplavnih rizika i područja za koja je zaključeno da postoje značajni rizici od poplava

{SWD(2021) 970 final} - {SWD(2021) 971 final}

1. Uvod

Donošenjem europskog zelenog plana[1] EU je poduzeo ključan korak za rješavanje istovremenih, međusobno povezanih kriza u vezi s klimatskim promjenama, zdravstvenim rizicima, gubitkom bioraznolikosti i onečišćenjem u svim okolišnim medijima. Održivo upravljanje kvalitetom i količinom vode ima središnju ulogu u odgovoru na tu krizu, a oslanja se na postojeći zakonodavni okvir i ambicioznu provedbu europskog zelenog plana i s njim povezanih naknadnih inicijativa. Financijska sredstva koja su sad dostupna za provedbu planova država članica za oporavak i otpornost dodatna su potpora koja im pomaže da pronađu rješenja za postojeće pritiske na kvalitetu i količinu slatke vode, pri čemu se ujedno potiče prelazak na čisto, kružno europsko gospodarstvo bez emisija ugljika uz poštovanje načela „nenanošenja štete”.

Europa je 2021. opet svjedočila učincima ekstremnih pojava povezanih s vodom, pogoršanih utjecajem klimatskih promjena: dramatične poplave u riječnim slivovima Rajne i Meuse te nezapamćeni toplinski valovi i šumski požari uzrokovali su tragične gubitke ljudskih života i više milijardi eura štete. Iako su samo dijelom povezani s konkretnom vodnom politikom, ti događaji upućuju na važnost boljeg upravljanja slatkom vodom, koje se već dulje vrijeme dosljedno provodi, među ostalim na prekograničnoj razini.

Okvirna direktiva o vodama[2] pruža glavni okvir i opće ciljeve za vodnu politiku u Europi i postizanje dobrog stanja svih površinskih i podzemnih voda. Direktiva o standardima kvalitete okoliša[3] i Direktiva o podzemnim vodama[4] nadopunjuju tu direktivu u vezi sa standardima za površinske, odnosno podzemne vode. Provjerom prikladnosti zakonodavstva EU-a o vodama iz 2019.[5], kojom su obuhvaćene te tri direktive i Direktiva o poplavama[6], zaključeno je da je postojeći zakonodavni okvir u velikoj mjeri primjeren svrsi, ali da postoji prostor za poboljšanje. Zaključeno je da će za ostvarenje ciljeva Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama biti potrebna dostatna financijska sredstva, brža provedba i bolje uključivanje njihovih ciljeva u sektorsko zakonodavstvo. Neki nedostaci zakonodavstva i moguće mjere u vezi s kemikalijama procijenit će se u procjeni učinka koja je u tijeku za popise tvari u podzemnim i površinskim vodama[7].

Cilj je ovog izvješća pružiti dodatne uvide te će ono biti dodatna kontrolna točka napretka u cjelokupnoj provedbi zakonodavstva, kao polazište za procjenu sljedeće generacije (2022.–2027.) planova upravljanja riječnim slivovima i planova upravljanja poplavnim rizicima.

---

[1] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hr

[2] Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, SL L 327, 22.12.2000., str. 1.

[3] Direktiva 2008/105/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o standardima kvalitete okoliša u području vodne politike, SL L 348, 28.12.2008., str. 84., kako je izmijenjena Direktivom 2013/39/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 12. kolovoza 2013., SL L 226, 24.8.2013., str. 1.

[4] Direktiva 2006/118/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja stanja (SL L 372, 27.12.2006., str. 19.).

[5] https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm

[6] Direktiva 2007/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o procjeni i upravljanju rizicima od poplava, SL L 288, 6.11.2007., str. 27.

[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12662-Integrated-water-management-revised-lists-of-surface-and-groundwater-pollutants_hr

Izvješće uključuje Komisijinu procjenu nedavnog obveznog izvješćivanja država članica povezanog s vodama:

- napredak u provedbi programa mjera u okviru Okvirne direktive o vodama u drugom ciklusu (2016.–2021.),
- praćenje prioritetnih tvari u površinskim vodama, dodanih na popis u okviru Direktive o standardima kvalitete okoliša u 2013.,
- preispitivanje i ažuriranje preliminarnih procjena poplavnih rizika iz prvog ciklusa Direktive o poplavama (2016.–2021.).

2. Izvješćivanje

Komisija je 2019. procijenila druge planove upravljanja riječnim slivovima u skladu s Okvirnom direktivom o vodama (podnesene do prosinca 2015.)[8]. Privremena izvješća o provedbi programa mjera trebala su biti podnesena do prosinca 2018. U skladu s člankom 18. Okvirne direktive o vodama Komisija mora obavijestiti Parlament i Vijeće o napretku provedbe programa mjera u roku od tri godine od svojeg izvješća o procjeni planova upravljanja riječnim slivovima. Sve su države članice dostavile privremena izvješća o provedbi svojih programa mjera.

Kad je riječ o Direktivi o standardima kvalitete okoliša, u ovom se izvješću procjenjuje napredak provedbe zahtjeva povezanih s 12 novih tvari koje su dodane na popis prioritetnih tvari u površinskim vodama, kako je dogovoreno 2013. Konkretno, u skladu s člankom 3. stavkom 1.a točkom ii. Direktive 2008/105/EC kako je izmijenjena Direktivom 2013/39/EU od država članica zahtijeva se da utvrde i Komisiji podnesu dodatne programe praćenja i preliminarne programe mjera koji obuhvaćaju nove utvrđene tvari. Sve su države članice izvijestile o novim prioritetnim tvarima.

Naposljetku, kad je riječ o drugom ciklusu izvješćivanja o Direktivi o poplavama, u skladu s člankom 14. države članice obvezne su do 22. prosinca 2018. revidirati i ažurirati svoje preliminarne procjene poplavnih rizika iz prvog ciklusa. Rok za podnošenje izvješća Komisiji bio je 22. ožujka 2019. Gotovo sve države članice podnijele su izvješća o ažuriranjima svojih prvih preliminarnih procjena poplavnih rizika[9].

3. Drugi programi mjera – privremena procjena

Člankom 11. Okvirne direktive o vodama od država članica zahtijeva se da izrade programe mjera za svako vodno područje i navedu njihov sadržaj, koji treba uključivati osnovne mjere (članak 11. stavak 3.) i dopunske mjere (članak 11. stavak 4.) te prema potrebi dodatne mjere (članak 11. stavak 5.).

Države članice trebale su izvještavati o napretku provedbe svojih utvrđenih „ključnih vrsta mjera”. Ključne vrste mjera su tipične mjere koje se poduzimaju radi smanjenja pritiska, na

[8] https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm

[9] Nekoliko država članica nije podnijelo izvješće do roka. Komisija je zbog zakašnjelog izvješćivanja pokrenula postupke zbog povrede. Trenutačno su samo dva postupka i dalje u tijeku.

primjer uklanjanje prepreka iz rijeka, unapređenje uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, postupno eliminiranje prioritetnih tvari itd.[10]

Ta procjena programa mjera odražava stanje koje je zabilježeno u bazi podataka Europskog informacijskog sustava za vode (WISE). Kad je to bilo moguće, zasebna analiza provedena je za osnovne mjere iz članka 11. stavka 3. Okvirne direktive o vodama te za dopunske i dodatne mjere iz članka 11. stavka 4. i članka 11. stavka 5. Okvirne direktive o vodama.

Izravna usporedba podataka u planovima upravljanja riječnim slivovima i programima mjera iz 2018. često nije moguća zbog metodoloških problema kao što su izmjene mjera, različite referentne godine i promjene granica vodnih tijela. Međutim, informacije dostavljene za 2016. i 2018. te one predviđene za 2021. ipak pružaju kvantitativne podatke o napretku ostvarenom u provedbi programa mjera. Podaci su u mjeri u kojoj je to moguće predstavljeni u ovom dokumentu i povezanom radnom dokumentu službi Komisije.

Opće stanje

Do sredine ciklusa 2016.–2021. provedba mjera bila je u tijeku u svim državama članicama, uz određena kašnjenja. U usporedbi s programima mjera iz 2015. sve države članice izvijestile su o ključnim vrstama mjera, a nekoliko[11] ih je završilo s izvješćivanjem te sad obuhvaćaju sva svoja vodna područja. Većina država članica ostvarila je određen napredak u utvrđivanju zaostatka koji je potrebno nadoknaditi za postizanje dobrog stanja za svaki znatan pritisak i razine provedbe mjera koja je potrebna za postizanje dobrog stanja. Za države članice (njih 18) koje su dostavile podatke koji omogućuju detaljniju analizu i usporedbu može se primijetiti da je 70–100 % ciljeva ostvareno za vodna područja u 3[12] države, a u još 4 države[13] 30–80 % pokazatelja upućuje na napredak prema nadoknađivanju zaostatka za postizanje dobrog stanja. U još jednoj državi članici[14] ostvareni su ciljevi u 16 od 25 vodnih područja. To je poticajan napredak, koji će omogućiti bolje utvrđivanje mjera i određivanje prioriteta među njima.

Za države članice koje su utvrdile postojanje dodatnih pritisaka uz one znatne uvedene su mjere za njihovo uklanjanje, u velikoj je mjeri utvrđen zaostatak koji je potrebno nadoknaditi za postizanje dobrog stanja i izrađeni su pokazatelji za utvrđivanje razine provedbe potrebne za postizanje dobrog stanja.

[10] Popis ključnih vrsta mjera dostupan je u Smjernicama za izvješćivanje o Okvirnoj direktivi o vodama 2022., str. 387.
[11] Danska, Grčka, Hrvatska i Slovenija.
[12] Estonija, Latvija, Malta.
[13] Austrija, Češka, Francuska i Portugal.
[14] Španjolska.

Država članica	Broj vodnih područja	Provedene su sve mjere	Provedene su sve planirane mjere	Provedene su neke mjere	Provedene su neke planirane mjere	Nijedna mjera nije provedena
AT	3			3		
BE	8	1		5	1	1
BG	4			1	3	
CY	1			1		
CZ	3			3		
DE	10			10		
DK	4				4	
EE	3			3		
EL	14			14		
ES	25			25		
FI	8		8			
FR	14			7	7	
HR	2			2		
HU	1		1			
IE	3			3		
IT	8		1	3	4	
LT	4				4	
LU	2			2		
LV	4				4	
MT	1			1		
NL	4			4		
PL	10				10	
PT	10			9	1	
RO	1			1		
SE	5				5	
SI	2			2		
SK	2			2		

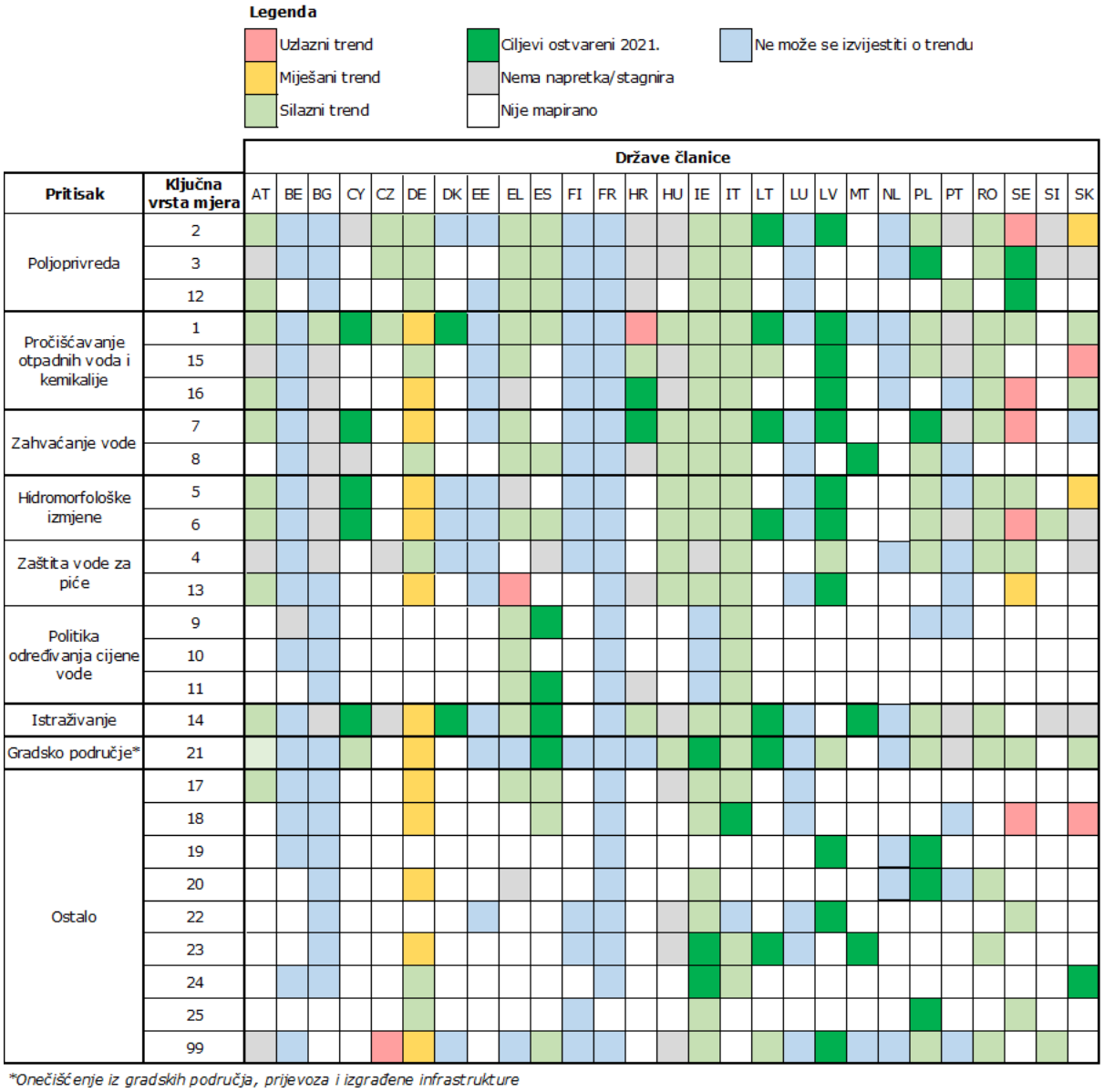
Tablica 1.: Stanje i napredak nakon drugih planova upravljanja riječnim slivovima za vodna područja

Države članice izvijestile su i o preprekama s kojima su se suočile u provedbi programa mjera. Kako je prikazano u tablici 2., najveće su prepreke manjak financijskih sredstava, kašnjenje i upravljanje.

		Prepreke							
Država članica	Broj vodnih područja	Upravljanje	Kašnjenja	Nedostatak financijskih sredstava	Nedostatak mehanizma	Nedostatak mjera	Nije isplativo	Ekstremni događaji	Ostalo
AT	3								
BE	8		3	3	2				2
BG	4		4		1	1			
CY	1								
CZ	3	3	3	3	3		3	3	
DE	10		10	4	10	9	7	4	10
DK	4		4						4
EE	3		3	3	3				
EL	14		14						
ES	25	25	25	25	25				
FI	8			8	8				
FR	14	14	14	14	14				14
HR	2		2	2	2				
HU	1	1	1	1	1	1		1	1
IE	3	3		3			3		3
IT	8	5	5	8	7	1	2	6	
LT	4								
LU	2							1	2
LV	4			4				4	
MT	1		1						
NL	4		4	4			4		4
PL	10	3	3	3	3	4	4	2	5
PT	10		8	9			8	8	
RO	1		1	1	1		1		1
SE	5				5				
SI	2			2					
SK	2		2	2			2		2

Tablica 2.: Prepreke u provedbi programa mjera prema vodnim područjima

U tablici 3. sažeto su prikazani očekivani trendovi u ostvarenju ciljeva za različite pritiske i relevantne ključne vrste mjera, kako je svaka država članica u sredini razdoblja predvidjela za drugu polovinu ciklusa (2018.–2021.). Uzlazni trend ukazuje na udaljavanje od ciljeva zakonodavstva, a silazni trend na to da se zaostajanje prema ostvarenju cilja smanjuje.



*Onečišćenje iz gradskih područja, prijevoza i izgrađene infrastrukture

Tablica 3.: Prijavljeni očekivani napredak u vezi s ključnim vrstama mjera 2018.–2021.

3.1 Rješavanje problema onečišćenja

Uvođenjem europskog zelenog plana borba protiv onečišćenja stavljena je u prvi plan. Cilj postizanja nulte stope onečišćenja pretvoren je u sveobuhvatan Akcijski plan za postizanje nulte stope onečišćenja[15] i Strategiju održivosti u području kemikalija[16]. Strategija „od polja do stola"[17] (čiji je cilj, među ostalim, smanjenje gubitaka hranjivih tvari i pesticida te povećanje ekološke poljoprivrede) i Farmaceutska strategija[18] (usmjerena, među ostalim, na smanjenje prisutnosti antibiotika u okolišu) isto tako će omogućiti ubrzanje napretka prema smanjenju onečišćenja vode.

Onečišćenje uzrokovano poljoprivredom

Poljoprivreda je jedan od glavnih čimbenika koji sprečavaju postizanje dobrog stanja u vodnim tijelima EU-a. Može uzrokovati onečišćenje iz raspršenih izvora nitratima i pesticidima u površinskim i podzemnim vodama[19]. Osim onečišćenja iz raspršenih izvora, i zahvaćanje vode za poljoprivredu predstavlja velik pritisak i onemogućuje postizanje dobrog količinskog stanja podzemnih voda.

Države članice posebno rade na mjerama za smanjenje onečišćenja hranjivim tvarima iz poljoprivrede (ključna vrsta mjera 2), smanjenje onečišćenja pesticidima iz poljoprivrede (ključna vrsta mjera 3) i uvođenje poljoprivrednih savjetodavnih službi (ključna vrsta mjera 12). Izvješćivanje pokazuje da države članice imaju i opća pravila o ispuštanjima iz poljoprivrede.

Deset država članica primjenjuje ta pravila na cijelom državnom području, a ostale primjenjuju različita pravila ovisno o vodnom području ili, u dva slučaja, samo u zonama ranjivima na onečišćenje nitratima. S obzirom na izvješćivanje država članica može se zaključiti da je situacija relativno dobra za ključnu vrstu mjera 2, u kojoj se uklanjaju nedostaci u pokazateljima, što znači da su mjere djelotvorne u poboljšanju stanja i nadoknađivanju zaostatka u postizanju dobrog stanja, ali nisu popraćene jasnim trendom, što znači da pritisci nisu djelotvorni u poboljšanju stanja vode te je u tim slučajevima potrebno uložiti više truda. Za ključnu vrstu mjera 3 i 12 situacija je mješovita jer ih mnoge države članice nisu uključile u izvješćivanje niti su ih mapirale. One koje jesu mapirane pokazuju da se većina nedostataka u pokazateljima uklanja, ali mnoge države članice nisu izvijestile o jasnom trendu, što znači da pritisci u okviru tih ključnih vrsta mjera nisu djelotvorni u poboljšanju stanja vode te je u tim slučajevima potrebno uložiti više truda.

Mjere država članica u kontekstu njihovih programa mjera uključuju mjere proizašle iz Direktive o nitratima[20], u čijem se najnovijem izvješću o provedbi[21] preporučuju pojačane

[15] https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_hr
[16] https://ec.europa.eu/environment/strategy/chemicals-strategy_hr
[17] EUR-Lex - 52020DC0381 - HR - EUR-Lex (europa.eu)
[18] https://ec.europa.eu/health/human-use/strategy_hr
[19] Procjena vode 2018. – Europska agencija za okoliš (europa.eu)
[20] Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora, SL L 375, 31.12.1991., str. 1.
[21] EUR-Lex - 52021DC1000 - HR - EUR-Lex (europa.eu)

mjere u onečišćenim područjima i mjere iz novih strateških planova u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) koji se trebaju dostaviti Komisiji najkasnije 1. siječnja 2022. Europski revizorski sud u nedavnom je izvješću analizirao u kojoj se mjeri ZPP-om i vodnom politikom EU-a promiče održiva upotreba vode u poljoprivredi[22]. Komisija smatra da ZPP tom cilju pridonosi raznim instrumentima i mjerama. Novi ZPP dobru je prilika da se poveća razina ambicije i financiraju dodatne mjere koje pozitivno utječu na održivo upravljanje vodama u poljoprivredi putem novih programa za ekologiju iz stupa I. i programa ruralnog razvoja iz stupa II. Novi ZPP usmjeren je na devet posebnih ciljeva navedenih u članku 6. prijedloga Komisije[23], od kojih tri pozitivno utječu na okoliš[24]. Države članice pri izradi svojih planova moraju dati doprinos tim posebnim ciljevima. Postoji i zahtjev da se pridonese ciljevima zelenog plana, uključujući cilj strategije „od polja do stola" da se gubitak hranjivih tvari smanji za 50 %, a ukupna upotreba i rizik od kemijskih pesticida smanji za 50 %. Ti su ciljevi navedeni, među ostalim, u preporukama u vezi sa ZPP-om[25] poslanima državama članicama.

Onečišćenje iz kućanstava i industrije

Izvješćivanje pokazuje pozitivan trend, posebno u pogledu mjera povezanih s izgradnjom ili nadogradnjom postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda (ključna vrsta mjera 1)[26], postupnim eliminiranjem prioritetnih/prioritetnih opasnih tvari (ključna vrsta mjera 15) i nadogradnjom ili poboljšanjem uređaja za pročišćavanje industrijskih otpadnih voda (ključna vrsta mjera 16). Gotovo sve države članice imaju sustav odobrenja/dozvola za kontrolu ispuštanja otpadnih voda iz točkastih izvora, što se odnosi na podzemne i površinske vode. Međutim, barem polovina država članica i dalje dozvoljava mala ispuštanja, iako je u nekim slučajevima potrebna registracija tih ispuštanja. Gotovo sve države članice poduzele su mjere kako bi spriječile da onečišćenje zahvati površinske vode.

Planiranom revizijom Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda[27] (Komisija će prijedlog podnijeti 2022.) trebala bi se dodatno smanjiti količina onečišćujućih tvari u

[22] Tematsko izvješće br. 20/2021: Održivo korištenje vode u poljoprivredi: financijska potpora u okviru ZPP-a vjerojatnije promiče veću, a ne učinkovitije korištenje vode, rujan 2021.
https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=59355
Komisija smatra da je ZPP pridonio ciljevima Okvirne direktive o vodama raznim mehanizmima, a osobito višestrukom sukladnošću, plaćanjima za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš te ozelenjivanje, plaćanjima korisnicima za troškove i gubitak prihoda koji su rezultat provedbe Okvirne direktive o vodama te potporom i ulaganjima za ruralni razvoj.

[23] Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), COM(2018) 392 final.

[24] **Poseban cilj br. 4** – doprinos ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi tim promjenama, među ostalim smanjenjem emisija stakleničkih plinova i poboljšanjem sekvestracije ugljika te promicanje energije iz održivih izvora. **Poseban cilj br. 5** – poticanje održivog razvoja i učinkovitog upravljanja prirodnim resursima kao što su voda, tlo i zrak, među ostalim smanjenjem ovisnosti o kemijskim sredstvima. **Poseban cilj br. 6** – doprinos zaustavljanju i smanjenju gubitka bioraznolikosti, poboljšanje usluga ekosustava te očuvanje staništa i krajobraza.

[25] Strateški planovi u okviru ZPP-a | Europska komisija (europa.eu)

[26] 18 država članica izvijestilo je da dobro napreduje prema nadoknadi zaostatka u postizanju dobrog stanja.

[27] Direktiva Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, SL L 135, 30.5.1991., str. 40.

europskim površinskim i podzemnim vodama jer će se Direktivom obuhvatiti veća količina otpadnih voda i osigurati da se više otpadnih voda pročišćava naprednim tehnologijama pročišćavanja. Novim pristupom temeljenim na riziku iz revidirane Direktive o vodi za piće[28] potaknut će se interakcije između operatora vodnih sustava i subjekata nadležnih za provedbu Okvirne direktive o vodama.

Isto tako, planiranom revizijom Direktive o industrijskim emisijama[29] (Komisija će prijedlog podnijeti 2022.) trebala bi se poboljšati usklađenost sa standardima kvalitete vode u slučaju izravnih i neizravnih ispuštanja te naglasiti potreba za sustavom upravljanja okolišem kako bi se poduzele mjere u vezi s ponovnom upotrebom vode i učinkovitosti resursa.

Nove prioritetne tvari

Provedena je zasebna procjena trenutačnog stanja praćenja i mjera za nove tvari iz Direktive o standardima kvalitete okoliša iz 2013. U skladu s tom direktivom sve države članice trebale bi pratiti dodatnih 12 tvari[30].

Većina država članica već prati tih 12 tvari koje su dodane 2013. Četiri države članice[31] prijavile su kemijsko stanje svih praćenih tvari i utvrdile ključne vrste mjera za sve tvari koje ne ispunjavaju kriterije. Dodatnih 11 država članica obuhvatilo je većinu tvari koje se prate i utvrdilo ključne vrste mjera za sve tvari koje ne ispunjavaju kriterije. Informacije za ostale države članice bile su nepotpune jer su nedostajala vodna područja i/ili tvari. U nekim slučajevima tvari su praćene u mediju različitom od onog opisanog u Direktivi o standardima kvalitete okoliša. Često nisu bile navedene informacije o vrijednostima izvedenima za te tvari u tom mediju.

Komisija će 2022. predložiti reviziju popisa tvari u površinskim i podzemnim vodama. Time bi se više pesticida, farmaceutskih proizvoda i industrijskih kemikalija moglo dodati na popis tvari za koje se emisije u vodu moraju smanjiti ili postupno ukinuti.

3.2 Poboljšanje učinkovitosti potrošnje vode

Kao dio zelenog plana učinkovita potrošnja vode postala je važan dio političkog programa EU-a. U akcijskom planu za kružno gospodarstvo[32] istaknuta je buduća uloga Uredbe o minimalnim zahtjevima za ponovnu upotrebu vode[33], kojom će se olakšati alternativna opskrba vodom za navodnjavanje u okviru integriranog upravljanja vodama. U tom je planu najavljeno i da će Komisija olakšati učinkovitu potrošnju vode u industrijskim procesima

[28] Direktiva (EU) 2020/2184 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju, SL L 435, 23.12.2020., str. 1.
[29] Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja), SL L 334, 17.12.2010., str. 17.
[30] Tvari dodane 2013.: dikofol, perfluorooktan sulfonička kiselina i njezini derivati, kinoksifen, dioksini i spojevi poput dioksina, aklonifen, bifenoks, cibutrin, cipermetrin, diklorvos, heksabromociklododekani, heptaklor i heptaklor epoksid, terbutrin.
[31] Hrvatska, Estonija, Slovačka i Švedska.
[32] https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_hr
[33] Uredba (EU) 2020/741 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 2020. o minimalnim zahtjevima za ponovnu upotrebu vode, SL L 177, 5.6.2020., str. 32.

(npr. revidiranjem Direktive o industrijskim emisijama). U strategiji EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama iz 2021.[34] poziva se na zaštitu pristupa slatkim vodama i učinkovitije korištenje vode u svim sektorima te je najavljeno da će Komisija pridonijeti smanjenju korištenja vode podizanjem zahtjeva za uštedu vode za proizvode. Prelazak na tehnologije i prakse koje štede vodu treba podržati relevantnim gospodarskim instrumentima.

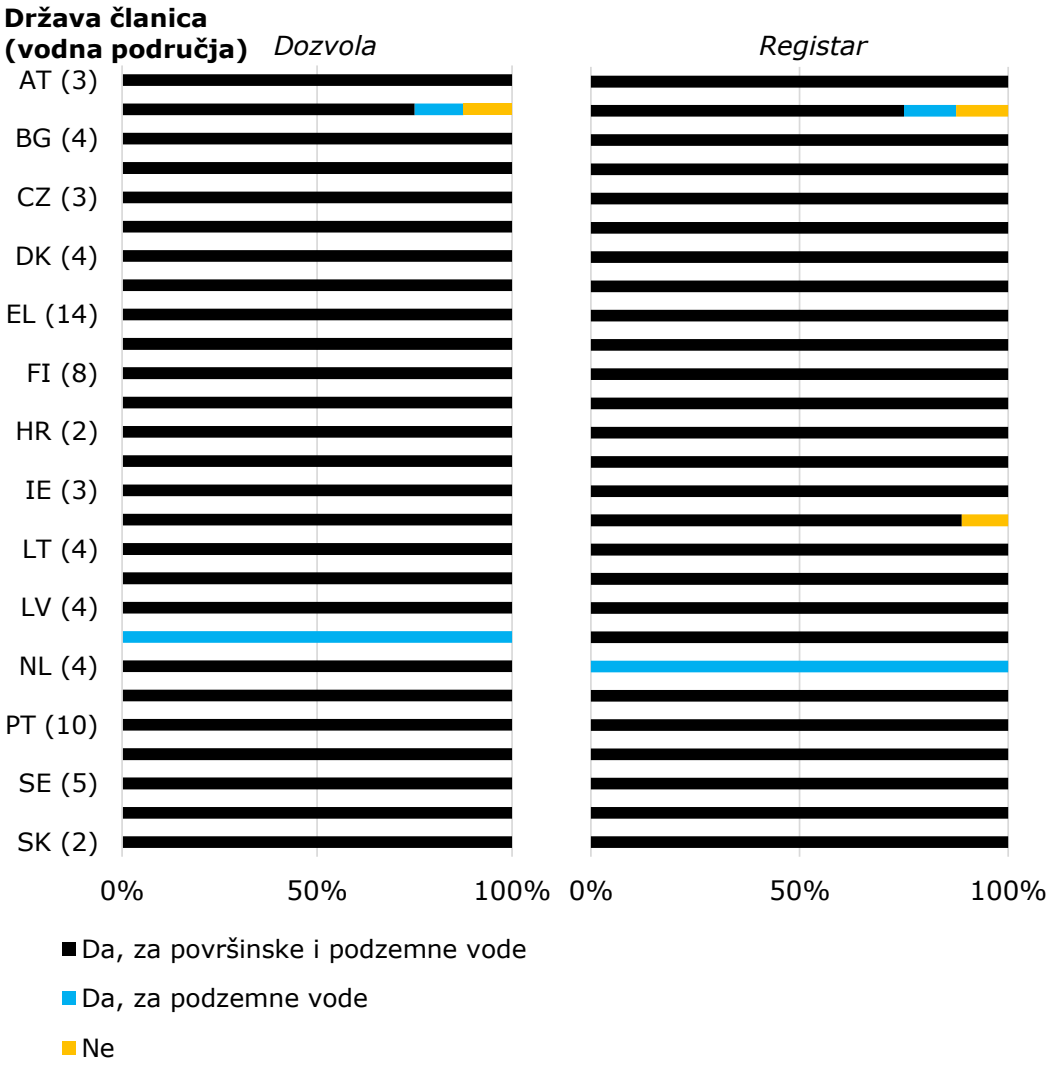
U skladu s revidiranom Direktivom o vodi za piće (članak 4. stavak 3.) države članice morat će poduzeti mjere za rješavanje aktualnog problema visokih stopa gubitka vode. Inicijative „Val obnove“ i „Europski Bauhaus“[35] odnose se na učinkovitu potrošnju vode u građevinskom sektoru. Osim toga, u okviru Strategije za bioraznolikost do 2030.[36] tijela država članica pozivaju se da preispitaju dozvole za zahvaćanje i akumuliranje vode kako bi se vratio ekološki prihvatljiv protok. Cilj je postići dobro stanje ili potencijal svih površinskih voda te dobro stanje svih podzemnih voda najkasnije do 2027.

Učinkovita potrošnja vode bila je i ostaje važan prioritet država članica. Više od polovine njih poduzelo je mjere u prethodnom ciklusu (2010.–2015.) i nastavit će ih poduzimati u budućnosti. Još je 10 država članica poduzelo mjere u prethodnom ciklusu, ali nije izvijestilo o dodatnim planiranim mjerama u budućnosti.

Većina država članica izvijestila je o zahvaćanju i skretanju toka kao glavnim pritiscima. Najvažnije mjere za smanjenje pritisaka i učinaka uzrokovanih zahvaćanjem jesu poboljšanja režima protoka i/ili uspostava minimalnog ekološki prihvatljivog protoka (ključna vrsta mjera 7, o kojoj se izvijestilo u odjeljku o hidromorfologiji) i mjere za rješavanje pitanja učinkovite potrošnje vode, tehničke mjere za navodnjavanje, industriju, energiju i kućanstva (ključna vrsta mjera 8). O takvim kvantitativnim mjerama izvijestila je gotovo polovina država članica. U iščekivanju nove Uredbe o minimalnim zahtjevima za ponovnu upotrebu vode 11 država članica uključilo je ponovnu upotrebu vode u svoje programe mjera kao mjeru za upravljanje vodnim resursima.

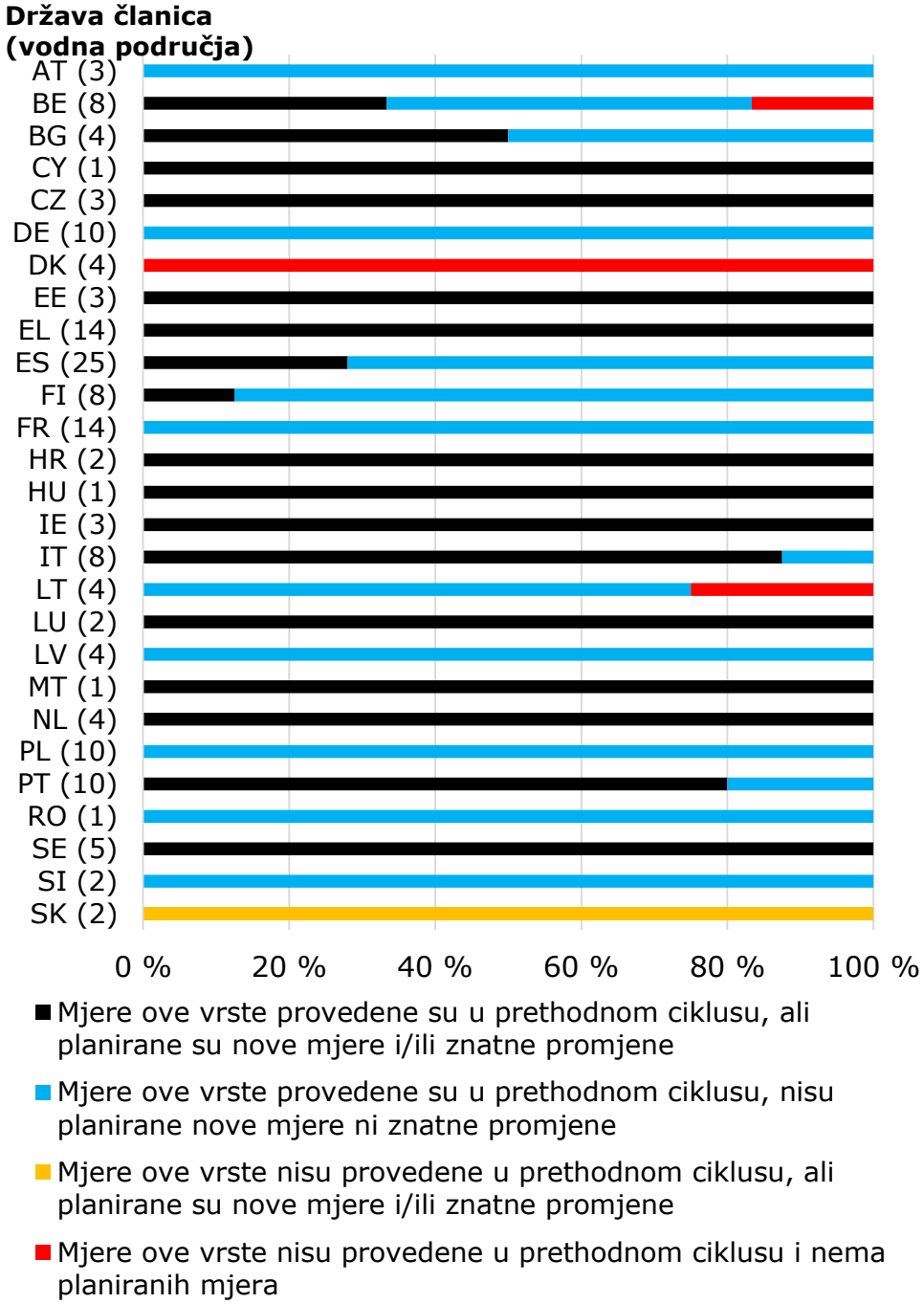
Velik napredak ostvaren je u vezi s osnovnim mjerama koje se odnose na *zahvaćanje vode*. Izvješćivanje država članica o zahvaćanju pokazuje da gotovo sve imaju sustav izdavanja dozvola ili registar za kontrolu zahvaćanja podzemnih i površinskih voda (vidjeti sliku 1.). Isto tako, većina država članica ima sustav davanja koncesija, odobrenja i/ili dozvola za kontrolu akumuliranja vode i/ili registar akumuliranja. Međutim, otprilike polovina izvijestila je da su mala zahvaćanja izuzeta od kontrola.

[34] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN
[35] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1603122220757&uri=CELEX:52020DC0662; https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_hr
[36] https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_hr



Slika 1.: Dozvola ili registar za kontrolu zahvaćanja vode

Kad je riječ o odobrenjima za umjetnu obnovu ili povećavanje tijela podzemnih voda (vidjeti sliku 2.), većina država članica poduzela je mjere u tom području, provela takve mjere u prethodnom ciklusu ili ih planira provesti u aktualnom ciklusu. To će im omogućiti da se lakše nose s nestašicom i onečišćenjem voda.



Slika 2.: Odobrenja za umjetnu obnovu ili povećavanje tijela podzemnih voda

3.3 Prilagodba klimatskim promjenama

Zbog sve snažnijeg utjecaja klimatskih promjena očekuje se povećanje pritiska na dostupnost dostatne količine čiste slatke vode[37], stoga su potrebne odgovarajuće mjere kako bi se ostvarili ciljevi Okvirne direktive o vodama. Prema izvješćima o prilagodbi klimatskim promjenama (ključna vrsta mjera 24) samo je šest država članica prijavilo mjere u vezi s površinskim vodama, a četiri su prijavile mjere za podzemne vode. Kao glavne pritiske većina država članica navela je onečišćenje iz raspršenih izvora, zahvaćanje ili skretanje toka, fizičke promjene te brane, pregrade i ustave. Točkasti izvori navedeni su kao još jedna važna vrsta pritiska.

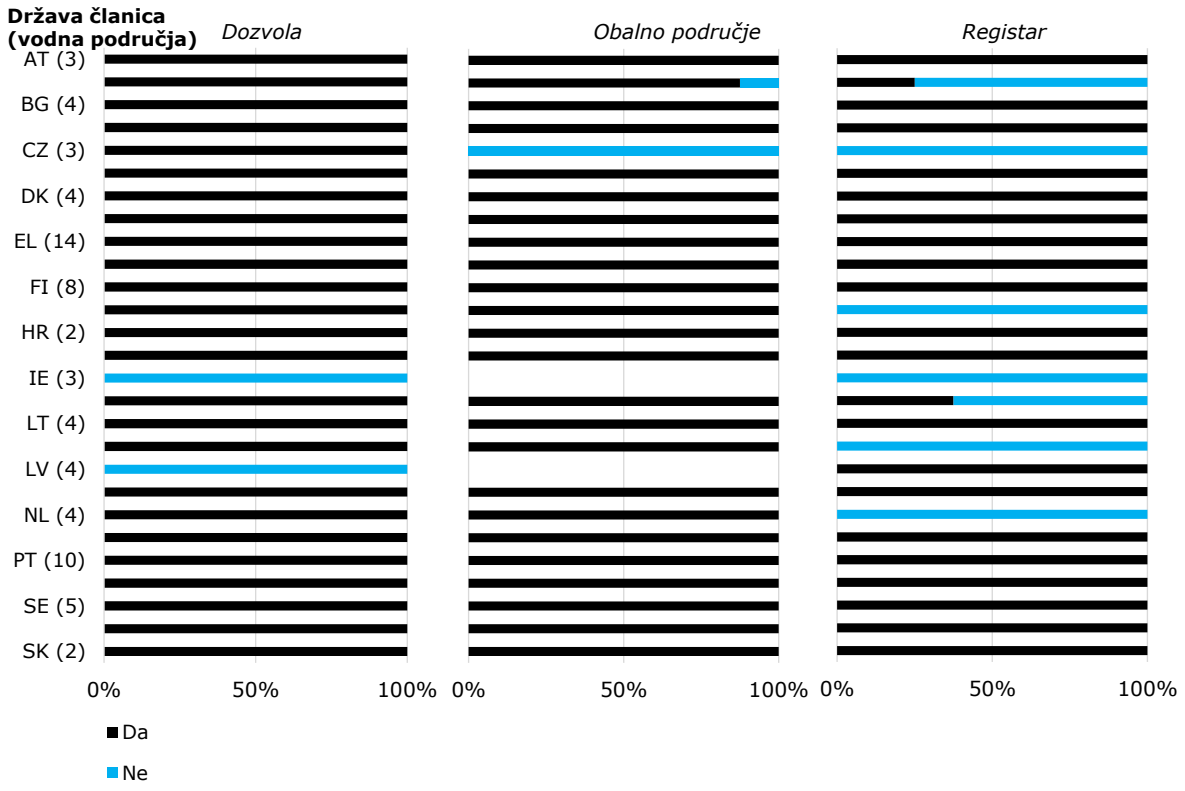
3.4 Rješavanje problema hidromorfoloških pritisaka

Hidromorfološke izmjene i dalje su najveća vrsta pritiska na vodna tijela. Zahvaljujući zelenom planu, a osobito Strategiji za bioraznolikost do 2030. i Strategiji za održivu i pametnu mobilnost[38], otvorene su dodatne mogućnosti za rješavanje problema hidromorfoloških pritisaka kao što su brane, preljevi, izmijenjene razine podzemnih voda itd. Ambiciozan cilj iz strategije za bioraznolikost da se 25 000 km rijeka u Europi pretvori u rijeke slobodnog toka naglašava važnost ponovnog lateralnog i longitudinalnog povezivanja rijeka za potpunu reintegraciju ekosustava.

Okvirnom direktivom o vodama (članak 11. stavak 3. točka (i)) od država članica zahtijeva se da osiguraju provedbu *kontrola hidromorfoloških uvjeta* vodnih tijela, koje mogu bili u obliku zahtjeva za prethodno odobrenje ili registraciju. Informacije koje su navedene u izvješćima i predstavljene u nastavku pokazuju koje države članice imaju sustave izdavanja dozvola radi kontrole preinaka fizičkih svojstava vodnih tijela.

[37] https://www.eea.europa.eu/highlights/water-stress-is-a-major

[38] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Sustainable-and-Smart-Mobility-Strategy_hr



Slika 3.: Dozvole za kontrolu preinaka fizičkih svojstava vodnih tijela

Gotovo sve države članice imaju sustave izdavanja dozvola za kontrolu preinaka fizičkih svojstava vodnih tijela. Među njima gotovo sve obuhvaćaju obalne zone. Većina država članica ima registar preinaka fizičkih svojstava.

Najrelevantnije su mjere u tom kontekstu poboljšanje longitudinalnog kontinuiteta (ključna vrsta mjera 5), druga hidromorfološka poboljšanja osim longitudinalnog kontinuiteta (ključna vrsta mjera 6), poboljšanja režima protoka i ekološki prihvatljivog protoka (ključna vrsta mjera 7) i mjere za prirodno zadržavanje vode (ključna vrsta mjera 23).

Mjere za poboljšavanje longitudinalnog kontinuiteta (ključna vrsta mjera 5) prijavljene su za površinske vode u 20 država članica. Većina je prijavila brane, pregrade i ustave kao glavne pritiske povezane s tim mjerama.

Sedam država članica[39] očekuje napredak u uspostavi longitudinalnog kontinuiteta na temelju mjera koje se planiraju provesti između 2018. i 2021. Usto, dvije države članice[40] očekuju da će do tada ostvariti ciljeve.

[39] Austrija, Mađarska, Irska, Italija, Poljska, Rumunjska i Švedska.
[40] Cipar i Latvija.

Mjere za poboljšanje hidromorfoloških karakteristika osim longitudinalnog kontinuiteta (ključna vrsta mjera 6) prijavljene su za površinske vode u većini država članica, a za podzemne vode u četiri države članice. U većini slučajeva tim se mjerama planiraju riješiti pritisci povezani s promjenama fizičkih svojstava kanala, korita, obalnog područja i/ili obale.

Države članice prvo moraju odrediti ciljeve u vezi s ekološki prihvatljivim protokom (preduvjet za postizanje dobrog stanja rijeka) za svoja vodna tijela, a zatim provesti sve mjere potrebne za postizanje tih ciljeva (grupirane u ključnu vrstu mjera 7), koji uključuju smanjivanje zahvaćanja ili otpuštanje dovoljne količine vode za vode koje teku nizvodno pri upravljanju branama.

U drugom ciklusu planova upravljanja riječnim slivovima samo je nekoliko država članica prijavilo da određuje ekološki prihvatljive protoke i primjenjuje ih za sva relevantna vodna tijela. Većina država izvijestila je da planira poduzeti mjere za rješavanje tog problema u ovom ciklusu.

Informacije naknadno dostavljene u okviru izvješćivanja o programima mjera u 2018. pokazuju da je sedam država članica odredilo ciljeve u vezi s ekološki prihvatljivim protocima u svim ili nekim vodnim tijelima. To je slično broju iz izvješća iz 2016., što upućuje na nedostatak vidljivog napretka. Druge države članice trenutačno poduzimaju mjere, ali prema prijavljenim pokazateljima nije moguće detaljno procijeniti napredak.

Kad je riječ o mjerama provedenima za postizanje ekološki prihvatljivog protoka, 20 država članica izvijestilo je o ključnoj vrsti mjera 7 za površinske vode, a samo ih je pet izvijestilo o ključnoj vrsti mjera 7 za podzemne vode.

4. Druge preliminarne procjene poplavnih rizika

Okvir za upravljanje poplavnim rizicima sad je čvrsto uspostavljen u EU-u, kako je potvrđeno u evaluaciji Komisije objavljenoj 2019.[41]

Kad je riječ o drugom ciklusu provedbe (2016.–2021.), prvi korak u skladu s Direktivom o poplavama bio je do kraja 2018. pripremiti preliminarne procjene poplavnih rizika i odrediti područja na kojima postoje znatni rizici od poplava. Preliminarne procjene uvelike se temelje na dostupnim informacijama o prošlim poplavama i prognozama potencijalnih budućih poplava.

Komisija je procijenila preliminarne procjene poplavnih rizika država članica iz drugog ciklusa[42]. Od prethodnog ciklusa polovina država poboljšala je prikupljanje podataka i/ili metodologije za provedbu preliminarnih procjena poplavnih rizika. U 12 država članica kriteriji za određivanje većih budućih poplava ažurirani su u skladu s aktualnim metodologijama. Iako se sve više govori o poplavama u gradskim područjima i podizanju razine mora, kao uzrok većih poplava u EU-a i dalje se najčešće zabilježavaju riječne poplave

[41] Kako bi to potvrdila, Europska komisija provela je evaluaciju Direktive o poplavama i objavila zaključke 2019., https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.
[42] Za prvi ciklus (2010.–2015.) vidjeti https://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/overview.htm.

(dvije trećine ukupnog broja). Za većinu država članica postoje određeni ili snažni dokazi da se razmatraju posljedice budućih poplava na ljudsko zdravlje, okoliš, kulturnu baštinu i gospodarsku aktivnost. Čini se da se u odnosu na prvi ciklus više pozornosti posvećuje okolišu i kulturnoj baštini jer se postotak područja za koja je zaključeno da postoje značajni rizici od poplava u kojima se okoliš ili kulturna baština ne smatraju relevantnima smanjio za 10 postotnih bodova. Stanje u pogledu bilježenja učinaka poplava jasnije je u usporedbi s prvim ciklusom, pri čemu su gotovo dvije trećine država članica uvjerljivo dokazale da imaju jasnu metodologiju procjene prošlih poplava. Međutim, za 60 % riječnih slivova u EU-u ne postoje podaci o troškovima nastalima zbog poplavnih šteta. Stoga ima prostora za poboljšanje jer prikupljanje tih podatka pomaže u izračunu troškova i koristi te određivanju prioritetnih mjera. Dugoročna kretanja (socioekonomska, infrastrukturna, upotreba zemljišta) u obzir uzima većina država članica, ali nisu sve jednako posvećene tim pitanjima. Može se zaključiti i da su sve države članice u preliminarnim procjenama uzele u obzir klimatske promjene. To je poboljšanje u odnosu na prvi ciklus, kad šest država članica nije uzelo u obzir klimatske promjene, dok je za još pet situacija bila nejasna.

5. Troškovi i financiranje

U tablici 2. u odjeljku 3. prikazano je da su dvije najveće prepreke pravovremenoj provedbi o kojima su izvijestile države članice nedostatak financijskih sredstava i kašnjenja tijekom provedbe projekata.

Iako se izvješća država članica o troškovima i financiranju programa mjera općenito doimaju neujednačenima, u studiji savjetnika procijenjeno je[43] da su za mjere utvrđene u drugim planovima upravljanja riječnim slivovima potrebna ulaganja od najmanje 142 milijarde EUR. To je niska procjena ukupnih troškova jer postoje znatni nedostaci u podacima i nisu uključeni operativni troškovi ni troškovi održavanja infrastrukture. Za planove upravljanja poplavnim rizicima isti izvor procjenjuje da je potrebno 14 milijardi EUR, što je isto tako vjerojatno niska procjena. Države članice koriste se raznim izvorima sredstava, osobito tarifama za vodu i odvodnju, sredstvima EU-a i nacionalnih javnim sredstvima te u manjoj mjeri naplaćivanjem naknada za zahvaćanje i onečišćenje. Općenito, manje se koriste privatnim ulaganjima (doprinosima) i inovativnijim oblicima financiranja kao što su programi plaćanja za usluge ekosustava.

Kad je riječ o financijskom kapacitetu vodnog sektora, u prethodno navedenoj studiji navedeno je da otprilike polovina država članica ima stopu povrata troškova višu od 90 %. Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD)[44] izvijestila je da korisnici u EU-u kao cjelini plaćaju oko 70 % financijskih troškova za vodne usluge (putem cijena vode), a državni sektor financira preostalih 30 %. U dva izvješća navode se velike razlike u državama članicama i u širokom rasponu sektora kućanstava, poljoprivrede i industrije.

[43] Woods &ACTeon (2021.), *Economic data related to the implementation of the WFD and the FD and the financing of measures*, (Ekonomski podaci povezani s Okvirnom direktivom o vodama i Direktivom o poplavama te financiranje mjera), predstojeće izvješće uime Glavne uprave za okoliš.
[44] OECD, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection* (Financiranje vodoopskrbe, odvodnje i zaštite od poplava), 2020.

Osim toga, povrat troškova povezanih s okolišem i resursima manje je uspješan. Europski revizorski sud u nedavnom je izvješću[45] istaknuo probleme povezane s troškovima onečišćenja. Konkretno, navedeno je da je teško nadoknaditi uvećane troškove vodnih usluga zbog onečišćenja iz raspršenih izvora. Širom i boljom primjenom načela „onečišćivač plaća" onečišćivači bi imali više poticaja da smanje i izbjegavaju onečišćenje, među ostalim vlastitim ulaganjima u okoliš. S obzirom na velik broj vodnih tijela koja nisu dobrog količinskog stanja[46] mogućnost da cijene vode bolje odražavaju stvarnu nestašicu vode nije potpuno uzeta u obzir. Potrebna su i trajna ulaganja u učinkovito korištenje vode. Ta nastojanja da se pruže poticaji i poboljša učinkovitosti pridonose određivanju količine kapitalnih ulaganja potrebnih za djelotvorno održivo upravljanje vodnim resursima kojih je sve manje.

6. Zaključci

Većina država članica ostvarila je određen napredak u utvrđivanju zaostatka koji je potrebno nadoknaditi za postizanje dobrog stanja za svaki znatan pritisak i razine provedbe mjera koja je potrebna za postizanje dobrog stanja vodnih tijela. To je poticajan napredak, koji će omogućiti bolje utvrđivanje mjera i određivanje prioriteta među njima. Znatan napredak u provedbi mjera utvrđen je posebno u vezi s rješavanjem problema onečišćenja te zahvaćanja vode i učinkovite potrošnje vode. Pozitivno je što države članice poduzimaju mjere za nadoknađivanje zaostatka u postizanju dobrog stanja. Međutim, jasno je da je potrebno još mnogo toga učiniti da bi se postigla potpuna usklađenost s ciljevima Okvirne direktive o vodama. U tom kontekstu države članice izvijestile su o nekoliko prepreka zbog kojih ne mogu brzo provoditi mjere, prije svega o manjku odgovarajućih financijskih sredstava.

S obzirom na aktualne i buduće učinke klimatskih promjena, upravljanje kvalitetom vode postaje sve ozbiljniji problem u Europi i utječe na ostvarenje ciljeva zakonodavstva o vodama. Direktiva o poplavama zakonodavni je okvir EU-a koji je primjeren svrsi. Međutim, za smanjenje rizika od poplava kad i gdje je to najpotrebnije potrebna je savjesna i dosljedna provedba koja zahtijeva stalnu pozornost tijekom dugog razdoblja i prekograničnu suradnju. Dramatični događaji u ljeto 2021. u Europi pokazuju da je potrebno još mnogo toga učiniti za djelotvorno smanjenje rizika od poplava.

Premale količine vode također su problem koji je potrebno hitno riješiti. Neodrživi obrasci korištenja vode u Europi pogoršani su klimatskim promjenama, pri čemu generiraju više razine isparavanja i dulja razdoblja ekstremnih suša, što dodatno pogoršava aktualnu nestašicu vode u sve više dijelova Europe. Dio odgovora mora biti višedimenzionalan program otpornosti vodoopskrbe u kontekstu globalnih problema u području klime, zdravlja, bioraznolikosti i onečišćenja.

Zahvaljujući europskom zelenom planu počeo se nazirati program otpornosti vodoopsrkbe, uz posvećivanje pozornosti učinkovitoj potrošnji vode u raznim zakonodavnim revizijama i horizontalnim strategijama kao što su akcijski plan za kružno gospodarstvo i strategija EU-a

[45] Tematsko izvješće br. 12/2021, „Načelo ‚onečišćivač plaća': nedosljedna primjena u politikama i mjerama EU-a u području okoliša", srpanj 2021.
[46] 5. izvješće o provedbi Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama, COM (2019) 95 final

za prilagodbu klimatskim promjenama. Napredak u tom području ostvaren je i na sektorskoj razini, primjerice u području poljoprivrede, energije i prijevoza. Jako je važno dodatno ojačati taj napredak.

Određivanje cijene vode snažan je alat za poboljšanje učinkovitosti potrošnje vode i pružanje doprinosa djelotvornijem i održivijem upravljanju potražnjom za vodom. Mora biti pažljivo osmišljen kako bi se uzeli u obzir lokalni uvjeti i društvena pitanja (kao što su pristup ugroženih kućanstava cjenovno pristupačnoj i kvalitetnoj vodi za piće, što se promiče u revidiranoj Direktivi o vodi za piće). Najbolje funkcionira kad je usklađen s mjerama politike za smanjenje onečišćenja i pružanje potpore inovacijama i ulaganjima u učinkovitu potrošnju vode.

Ulaganja u vodu donose višestruke koristi – korisna su za vodu i bioraznolikost/prirodu općenito, a istovremeno pružaju poticaj za oporavak i stvaranje radnih mjesta. Stoga bi trebalo iskoristiti puni potencijal resursa kojima raspolažu države članice u okviru programa InvestEU i višegodišnjeg financijskog okvira. Uz potporu Uredbe o taksonomiji[47] za održiva ulaganja oni mogu biti pokretači sustavne preobrazbe i pomoći da se potakne ulaganje napora iz nacionalnih i privatnih izvora. Program Obzor Europa pruža dodatne mogućnosti za ulaganja u istraživanja i inovacije u području voda u EU-a te bolje povezivanje provedbe s potrebama društva i građana[48].

Europa se nalazi na prekretnici u pogledu upravljanja vodama, a ključni sljedeći planovi upravljanja riječnim slivovima i planovi upravljanja poplavnim rizicima trebali bi biti dovršeni u proljeće 2022. Nije preostalo mnogo vremena do 2027., kada se ukida većina mogućnosti izuzeća od obveza u okviru Okvirne direktive o vodama i do kada treba postići dobro stanje vodnih tijela.

Budući da za većinu vodnih tijela u EU-u još nije postignuto dobro stanje, države članice moraju hitno ubrzati djelovanje. Europski zeleni plan jedinstvena je prilika koju bi države članice i dionici trebali iskoristiti pri poduzimanju potrebnih mjera kako bi se osigurala budućnost u kojoj je osigurana otpornost vodoopskrbe.

[47] Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja, SL L 198, 22.6.2020., str. 13.

[48] Uključujući novu generaciju ambicioznijih partnerstava usmjerenih na ciljeve (europsko partnerstvo Sigurnost vode na planetu („Voda za sve”), Partnerstvo za klimatski neutralno, održivo i produktivno plavo gospodarstvo (SBEP)) te misije u području istraživanja i inovacija („Oceani i vode”, „Prilagodba klimatskim promjenama”, „Zdrava tla”).