



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 26.2.2019.
COM(2019) 95 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ) i Direktive o poplavama
(2007/60/EZ)

Drugi planovi upravljanja riječnim slivovima
Prvi planovi upravljanja poplavnim rizicima

{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 neophodna za život, a time i za naše društvo i gospodarstvo. Održivo upravljanje vodama imat će važnu ulogu u omogućavanju čovječanstvu da se prilagodi promijenjenom okolišu te će pomoći da se izbjegne porast globalne temperature veći od 1,5 °C¹. Upravljanje tim vitalnim resursom, više nego ikad, zahtijeva istinski integriran pristup kojim se uzima u obzir okolišna, društvena, gospodarska i zdravstvena dimenzija.

U ovom se 5. izvješću o provedbi predstavlja stanje provedbe Okvirne direktive o vodama² i Direktive o poplavama³ na temelju Komisijine ocjene drugih planova upravljanja riječnim slivovima i prvih planova upravljanja poplavnim rizicima koje su izradile i dostavile države članice za razdoblje 2015.–2021. Ovo je izvješće propisano člankom 18. Okvirne direktive o vodama odnosno člankom 16. Direktive o poplavama; ono je i odgovor na članak 11. Direktive o podzemnim vodama.

Okvirnom direktivom o vodama, koja je uvedena 2000., osigurava se cjelovito uključivanje gospodarskih i ekoloških aspekata u upravljanje kvalitetom i količinom voda. Njezin je glavni cilj da se do 2015. postigne dobro stanje više od 111 000 površinskih voda (npr. rijeka, jezera, obalnih voda) i više od 13 000 podzemnih voda na području EU-a. Međutim, Okvirnom direktivom o vodama omogućuje se produljenje roka u vezi s 2015. pod uvjetom da je ograničeno na najviše dva daljnja ciklusa (tj. sadašnje razdoblje 2015.–2021. i sljedeće razdoblje 2021.–2027.), osim ako su prirodni uvjeti⁴ takvi da se ciljevi Okvirne direktive o vodama ne mogu postići u zadanim rokovima. Postizanje „dobrog stanja” znači osiguravanje dobrog ekološkog i kemijskog stanja površinskih voda te dobrog količinskog i kemijskog stanja podzemnih voda, glavnih izvora zahvaćanja vode za piće.

Direktivom o poplavama, koja je uvedena sedam godina kasnije kao jedan od odgovora na velike poplave duž rijeka Dunava i Labe u ljeto 2002., utvrđuje se okvir za smanjenje rizika od šteta uzrokovanih poplavama u EU-u. Danas je taj cilj zbog sve češćih poplava u cijeloj Europi važniji nego što je ikad bio. S obzirom na daljnji razvoj klimatskih promjena i širenje urbanih naselja⁵, zbog nesigurnosti povezanih s upravljanjem poplavnim rizicima potrebno je kontinuirano praćenje i prilagodba prakse kako bi štete bile što manje. Ovo je Izvješće usmjereno na dosad ostvareni napredak, ocijenjen na temelju prvih planova upravljanja poplavnim rizicima.

Izvješću je priložen niz radnih dokumenata službi Komisije s pregledima na razini EU-a i ocjenama pojedinačnih država članica te sažecima o međunarodnoj suradnji.

¹ Za očekivane učinke i utjecaje scenarija globalnog zagrijavanja od 1,5 °C i 2 °C vidjeti izvješće „Globalno zagrijavanje od 1,5 °C” doneseno na 48. sjednici Međuvladinog panela o klimatskim promjenama (IPCC) (6. listopada 2018.).

² 2000/60/EZ; dopunjena Direktivom o podzemnim vodama (2006/118/EZ) i Direktivom o standardima kvalitete okoliša (2008/105/EZ).

³ 2007/60/EZ.

⁴ Npr. spor oporavak ekosustava nakon provedbe mjera za sanaciju rijeka ili niske stope smanjenja koncentracija nitrata u podzemnim vodama.

⁵ Npr. zbog društveno-gospodarskih promjena kao što je zadiranje u poplavna područja gradnjom objekata na njima.

2. TRENUTAČNO STANJE U POGLEDU DONOŠENJA PLANOVA I IZVJEŠĆIVANJA

Sve su države članice odobrile planove upravljanja riječnim slivovima i planove upravljanja poplavnim rizicima, osim planova upravljanja poplavnim rizicima za Kanarske otoke (Španjolska).⁶

Iako je u odnosu na prethodni ciklus izvješćivanja došlo do poboljšanja, mnoge su države članice kasno donijele svoje planove (nakon 22. prosinca 2015.) ili su kasnile u izvješćivanju putem baze podataka Europskog informacijskog sustava za vode (WISE) (trebalo je izvijestiti do 22. ožujka 2016.).⁷ Neke su kasnile dvije ili više godina. Komisija je pokrenula pravne postupke protiv svih država članica koje su prekršile zakonske zahtjeve u pogledu izvješćivanja.

3. OCJENA DRUGIH PLANOVA UPRAVLJANJA RIJEČNIM SLIVOVIMA I PRVIH PLANOVA UPRAVLJANJA POPLAVNIM RIZICIMA

Informacije sadržane u planovima upravljanja riječnim slivovima i planovima upravljanja poplavnim rizicima učitani su u zajednički digitalni repozitorij WISE kojim upravlja Europska agencija za okoliš (EEA). Komisija se pri ocjenjivanju koristila sustavom WISE te informacijama do kojih je došla izravno iz nacionalnih i međunarodnih planova upravljanja riječnim slivovima i planova upravljanja poplavnim rizicima.

Irska, Grčka i španjolski Kanarski otoci nisu pravodobno unijeli svoje planove upravljanja riječnim slivovima i planove upravljanja poplavnim rizicima u sustav WISE te stoga ti planovi nisu mogli biti ocijenjeni, a planove upravljanja riječnim slivovima nisu unijele Litva i Ujedinjena Kraljevina za Gibraltar. Stoga ovo Izvješće ne obuhvaća te zemlje ili regije.

Komisija je uzela u obzir rezultate Konferencije o vodama održane u Beču 20. i 21. rujna 2018., koja je omogućila nizu dionika i državama članicama da daju svoj doprinos izradi izvješća Konferencije.

Komisija je razmotrila i primjedbe Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije o prethodnim izvješćima o provedi. Parlament je 2015. donio rezoluciju koja se odnosi na vode i u kojoj se, među ostalim, naglašava važnost upravljanja kvalitetom i količinom vode, potreba za potpunom provedbom prava EU-a u području voda te njegovim većim uključivanjem u ostale politike EU-a. U njoj se poziva države članice da dovrše i provedu svoje planove upravljanja riječnim slivovima te da relevantne informacije stave na raspolaganje na internetu. Naglašava se i sinergija između planova upravljanja riječnim slivovima i planova upravljanja poplavnim rizicima. Vijeće je od 2007. do 2016. donijelo niz zaključaka.⁸ U njima je posebno naglasilo potrebu za potpunom provedbom pravne stečevine EU-a u području voda kako bi se vode zaštitile od propadanja i postupno postiglo dobro stanje te je pozvalo Komisiju i države članice da surađuju na boljem uključivanju tih nastojanja u

⁶ Španjolska je izvijestila Komisiju da je plan upravljanja riječnim slivovima za otok La Gomera donesen 17. rujna 2018., za otoke Tenerife i La Palma 26. studenoga 2018., za otoke Fuerteventura, Lanzarote, El Hierro 26. prosinca 2018. te za otok Gran Canaria 21. siječnja 2019.

⁷ Format elektroničkog izvješćivanja i smjernice za izvješćivanje zajednički su izradile države članice, dionici i Komisija u okviru suradničkog procesa pod nazivom „Zajednička provedbena strategija” (CIS).

⁸ O oskudici vode i sušama od 30. listopada 2007.; o oskudici vode, sušama i prilagodbi klimatskim promjenama od 11. lipnja 2010.; o integriranom upravljanju poplavnim rizicima u EU-u od 12. svibnja 2011.; o zaštiti vodnih resursa i integriranom održivom upravljanju vodama u EU-u i šire od 21. lipnja 2011.; o [Planu zaštite europskih vodnih resursa](#) od 17. prosinca 2012.; o diplomaciji EU-a u području voda od 22. srpnja 2013.; o [održivom upravljanju vodama](#) od 17. listopada 2016.

ostale relevantne politike. Posebno je u vezi s poplavama Vijeće uputilo na upotrebu zelene infrastrukture i primjenu mjera za prirodno zadržavanje vode kao načina smanjenja poplavnih rizika. Komisija podržava sva ta razmatranja i obvezala se djelovati na odgovarajući način.

4. OKVIRNA DIREKTIVA O VODAMA – NALAZI PROIZAŠLI IZ DRUGIH PLANOVA UPRAVLJANJA RIJEČNIM SLIVOVIMA

U Izvješću EEA-e o stanju voda objavljenom u srpnju 2018.⁹ navode se detaljne informacije o stanju europskih vodnih tijela, kako su izvijestile države članice na temelju Okvirne direktive o vodama.

Prema podacima iz Izvješća dosad je 74 % podzemnih vodnih tijela u EU-u postiglo dobro kemijsko stanje te 89 % dobro količinsko stanje.

Kad je riječ o površinskim vodama, situacija nije tako ohrabrujuća: samo 38 % površinskih voda ima dobro kemijsko stanje i tek 40 % njih ima dobro ekološko stanje ili dobar ekološki potencijal¹⁰. Neke pojedinačne onečišćujuće tvari, od kojih je najčešća živa¹¹, snažno utječu na stanje. Na razini EU-a i na međunarodnoj razini poduzimaju se mjere za smanjenje emisija žive i drugih onečišćujućih tvari, što je dovelo do poboljšanja u pogledu razina određenih pojedinačnih tvari.

U usporedbi s ciklusom 2009.–2015. do poboljšanja stanja došlo je samo kod ograničenog broja vodnih tijela. To je možda posljedica kasnog određivanja pritiska, potrebne za duljim osmišljavanjem učinkovitih mjera politike, sporog uvođenja mjera, reakcije prirode za koju je potrebno određeno vrijeme prije nego što mjere počnu proizvoditi učinak, ali i strožih standarda kvalitete te poboljšanog praćenja i izvješćivanja u okviru kojih se dolazi do zaključka da je stanje vodnih tijela koje je prethodno bilo određeno kao „nepoznato” zapravo „nezadovoljavajuće”.

Općenito, uloženi je velik trud u provedbu Okvirne direktive o vodama. Pozitivan je učinak imala i bolja provedba ostalih blisko povezanih pravnih akata EU-a. To se posebno odnosi na Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, Direktivu o nitratima i Direktivu o industrijskim emisijama te pravo EU-a u području kemikalija.

U izvješću EEA-e zaključuje se da su europske vode i dalje pod znatnim pritiscima uzrokovanim onečišćenjem iz raspršenih izvora (kao što su poljoprivreda, prometna infrastruktura) i točkastih izvora (kao što su industrija ili proizvodnja energije), prekomjernim zahvaćanjem i hidromorfološkim promjenama koje su posljedica niza ljudskih aktivnosti.

4.1 Procjena na nacionalnoj ili podnacionalnoj razini

Odgovarajuće **upravljanje** na razini riječnog sliva ključan je preduvjet za postizanje ciljeva Okvirne direktive o vodama. Dosad su sve države članice imenovale nadležna tijela, često više vrsta, te ističu važnost koordinacije među njima. Savjetovanje s dionicima provele su primjenjujući nekoliko metoda. Uspostavljena su mnoga stalna savjetodavna tijela. Prema izvješćima, savjetovanja s dionicima dovela su do promjena u nacrtima planova upravljanja

⁹ <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water>

¹⁰ Kod znatno promijenjenih ili umjetnih vodnih tijela cilj je postići dobar ekološki potencijal.

¹¹ Ostale sveprisutne, postojeće, bioakumulativne i toksične tvari koje onemogućuju postizanje dobrog kemijskog stanja jesu polibromirani difenileteri (pBDE), tributilkositar i određeni policiklički aromatski ugljikovodici (benzo(a)piren, benzo(g,h,i)perilen, indeno(1,2,3-cd)piren, benzo(b)fluoranten i benzo(k)fluoranten).

riječnim slivovima; međutim, nije uvijek bilo jasno kako su doprinosi sa savjetovanja utjecali na doneseni plan upravljanja riječnim slivovima.

Države članice moraju za svako **vodno područje** dostaviti analizu njegovih značajki te pregled utjecaja ljudskih aktivnosti i ekonomsku analizu upotrebe vode. To „**određivanje značajki**” treba ažurirati svakih šest godina. Potrebno je dostaviti i podatke o granicama i lokaciji svakog vodnog tijela. To se „razgraničenje” mora provjeriti i ažurirati za svaki ciklus te se mora ukazati na promjene u pritiscima i utjecajima na stanje vode. Razgraničenje se promijenilo u otprilike 4 od 10 slučajeva, često bez jasnog objašnjenja. Opisi važnih pritisaka općenito su jasniji zbog bolje definiranih kriterija. Međutim, još ima prostora za poboljšanje, s obzirom na to da je za veliki postotak vodnih tijela navedeno da su učinci antropogenog podrijetla i izvori pritisaka (posebno hidromorfoloških pritisaka) nepoznati.

U vezi s utvrđivanjem toga kad se može smatrati da je znatno promijenjeno vodno tijelo ili umjetno vodno tijelo postiglo **dobar ekološki potencijal**, kako je propisano Okvirnom direktivom o vodama, uvedena su određena metodološka poboljšanja koja omogućuju lakše praćenje napretka i usporedivost podataka.

Praćenje i procjena ekološkog i kemijskog stanja površinskih vodnih tijela pokazuje da postoje različitosti u smislu mjerenih parametara i usporedivosti rezultata. U cijelom EU-u postoji velika razlika u praćenju prioritarnih tvari¹², kako u smislu postotka vodnih tijela, tako i u smislu broja tvari. Većina država članica pratila je sve prioritarnostne tvari za koje je utvrđeno da se ispuštaju u njihova vodna područja. Sve su države članice izvijestile o popisima emisija, ispuštanja i gubitaka takvih štetnih tvari, ali tek malo ih je potpuno.

Zbog činjenice da do početka 2018. za mnoge tipove voda nije postojao formalni zajednički sustav interkalibracije¹³, u ovom drugom izvještajnom ciklusu još je uvijek vrlo teško uspoređivati vodna tijela.

Unatoč tome, za gotovo sva vodna tijela bilo je moguće utvrditi njihovo stanje, čime se velikim dijelom smanjila nesigurnost na koju se prethodno nailazilo. Međutim, još uvijek postoje značajne praznine kad je riječ o praćenju ekološkog stanja.

Općenito, praćenje elemenata kvalitete u svakoj kategoriji voda u najboljem je slučaju nepotpuno, previše se oslanja na grupiranje više različitih vodnih tijela i stručnu prosudbu, a ne na temeljitiju procjenu svakog relevantnog vodnog tijela u skladu s posebnim parametrima iz Okvirne direktive o vodama. Potrebno je uložiti dodatni trud kako bi odgovarajuće mreže za praćenje imale dovoljnu prostornu obuhvaćenost i pouzdanost procjene.

Poboljšani su **praćenje i procjena količinskog i kemijskog stanja podzemnih vodnih tijela**, iako znatan broj njih još uvijek nema odgovarajuća mjesta za praćenje. Okvirnu direktivu o vodama u vezi s tim dopunjuje Direktiva o podzemnim vodama, u kojoj se posebno utvrđuje popis relevantnih onečišćujućih tvari, granične vrijednosti i trendovi za procjenu kemijskog stanja. Obje direktive djeluju i u sinergiji s drugim zakonodavstvom EU-a, kao što su Direktiva o vodi za piće i Direktiva o nitratima. Praćenje kemijskog stanja još uvijek nije doseglo odgovarajući standard jer se za velik broj podzemnih vodnih tijela ključni parametri ne prate ili je njihovo praćenje ograničeno.

¹² Tvari koje predstavljaju značajan rizik za vodeni okoliš ili putem vodenog okoliša, a navedene su u Direktivi o standardima kvalitete okoliša.

¹³ Odluka Komisije (EU) 2018/229 od 12. veljače 2018.

Izuzećima predviđenima člankom 4. Okvirne direktive o vodama¹⁴ trenutačno je obuhvaćena približno polovina europskih vodnih tijela. To se uglavnom odnosi na prirodna vodna tijela, ali i na sve veći broj znatno promijenjenih vodnih tijela i umjetnih vodnih tijela, te na nove preinake fizičkih svojstava. Iako se ta izuzeća općenito bolje opravdavaju, njihova je uporna opsežna primjena pokazatelj da je još uvijek potrebno intenzivno raditi na tome da se do 2027. postigne dobro stanje ili potencijal. Međutim, i u skladu s onim što je propisano navedenim člankom, iz prijavljenih je podataka vidljivo da države članice moraju bolje osigurati da primjena izuzeća na jedno vodno tijelo trajno ne isključi ili dovede u pitanje postizanje okolišnih ciljeva na drugim vodnim tijelima (članak 4. stavak 8.) te jamčiti barem istu razinu zaštite koja je predviđena ostalim zakonodavstvom EU-a u području okoliša (članak 4. stavak 9.).

Okvirnom direktivom o vodama od država članica zahtijeva se da utvrde **program mjera**¹⁵ kako bi se pravodobno postiglo dobro stanje. Kad je riječ o vodnim tijelima koja su opterećena **zahvaćanjem vode**, ključne su mjere općenito utvrđene, ali njihova provedba nije jednaka u cijeloj Europi te se stoga pritisci sporo smanjuju. Potencijalni problem može predstavljati činjenica da većina država članica ne primjenjuje kontrole na mala zahvaćanja ili takva zahvaćanja ne registrira. Nedostatak kontrola i registriranja može izazvati zabrinutost posebno u onim državama članicama koje se već suočavaju s problemima oskudice vode i u onim vodnim tijelima koja imaju probleme s količinom.

Utjecaji iz **poljoprivrede** jedni su od najznačajnijih pritisaka za koje su države članice utvrdile da u većini vodnih područja predstavljaju potencijalni rizik od pogoršanja stanja ili nepostizanja okolišnih ciljeva, kako zbog prekomjernog zahvaćanja, tako i zbog raspršenog onečišćenja. Uglavnom su uspostavljene osnovne mjere¹⁶. U polovini se slučajeva prethodno ne procjenjuje koliko će poduzete mjere biti dovoljne da se premosti razlika potrebna za postizanje dobrog stanja. Mnogo toga ovisit će i o učinku dobrovoljnih mjera, često u kontekstu zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). U svrhu povećanja ambicija u području okoliša, u prijedlozima Komisije za novi ZPP propisuju se obvezni zahtjevi¹⁷ za poljoprivrednike. Osim toga, države članice pri utvrđivanju intervencijskih strategija u svojim strateškim planovima za ZPP uzimaju u obzir potrebe utvrđene u planovima upravljanja riječnim slivovima, pri čemu se tim strategijama pridonosi postizanju ciljeva Okvirne

¹⁴ Člankom 4. stavkom 4. dopušta se produljenje roka za postizanje dobrog stanja ili potencijala i nakon 2015. (kako je utvrđen u članku 4. stavku 1.). Člankom 4. stavkom 5. dopušta se postizanje manje strogih ciljeva. Člankom 4. stavkom 6. dopušta se privremeno pogoršanje stanja vodnih tijela. U članku 4. stavku 7. utvrđuju se uvjeti pod kojima se pogoršanje stanja ili nepostizanje ciljeva Okvirne direktive o vodama može dopustiti za nove promjene fizičkih svojstava površinskih vodnih tijela, promjene razine podzemne vode ili pogoršanja od vrlo dobrog stanja prema dobrom stanju koja su posljedica novih ljudskih aktivnosti u području održivog razvoja.

¹⁵ Sljedeća privremena izvješća o provedbi planiranih programa mjera trebalo bi dostaviti Komisiji do 22. prosinca 2018.

¹⁶ Za svako vodno područje treba uspostaviti program mjera kojima će se pokušati riješiti utvrđeni važni problemi i koje će omogućiti postizanje ciljeva iz članka 4. Programi mjera moraju sadržavati barem „osnovne mjere” te kad je to potrebno za postizanje ciljeva, i „dopunske mjere”.

¹⁷ Posebno novi zakonom propisani zahtjev br. 1 koji se odnosi na Direktivu 2000/60/EZ: članak 11. stavak 3. točku (e) i članak 11. stavak 3. točku (h) u pogledu obveznih zahtjeva za kontrolu raspršenih izvora onečišćenja fosfatima, zakonom propisani zahtjev za upravljanje br. 2 (SMR 2) o obvezama na temelju Direktive o nitratima te sljedeći standardi dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta (GAEC): [GAEC 2 o odgovarajućoj zaštiti vlažnih područja i tresetišta](#), GAEC 4 o uspostavi graničnih pojaseva duž vodotokova, GAEC 5 o uspostavi instrumenata održivosti poljoprivrednih gospodarstava za hranjive tvari, i [GAEC 7 o uvjetu da u najosjetljivijem razdoblju ne bude nezasađenog tla](#).

GAEC: dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_en.

direktive o vodama. Ako bude potrebno, države članice morat će putem raznih dobrovoljnih programa ponuditi dodatnu potporu za daljnje intervencije u području zaštite voda.¹⁸

Općenito su uspostavljene i osnovne mjere za rješavanje problema pritiska iz **sektora koji nisu poljoprivrede**, kao što su industrija ili proizvodnja energije. U većini slučajeva riječ je o posebnim mjerama za rješavanje problema povezanih s onečišćujućim tvarima koje su uzrok nepostizanja dobrog kemijskog ili ekološkog stanja, kao što su na primjer mjere za smanjenje ili zaustavljanje ispuštanja određenih onečišćujućih tvari u vode. Potrebno je, međutim, ostvariti veći napredak.

Kad je riječ o postojećim fizičkim promjenama vodnih tijela, većina država članica navela je mjere (prijelazi za rijeke, uklanjanje objekata itd.) kojima se žele smanjiti negativni učinci znatnih **hidromorfoloških pritisaka** na okoliš. Osim toga, povezanost mjera, pritiska i uporaba vode ili gospodarskih sektora je jasnija. Treba bolje definirati i primjenjivati minimalne ekološki prihvatljive protoke te osigurati kontinuitet rijeke i odgovarajuće upravljanje sedimentima.

Više država članica poboljšalo je svoje politike **određivanja cijena vode** ispunjavanjem *ex ante* uvjeta za vode u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama za europske strukturne i investicijske fondove za razdoblje 2014.–2020. Ostvaren je određeni napredak u definiranju vodnih usluga, izračunavanju financijskih troškova, mjerenju potrošnje, provođenju **ekonomske analize** te procjeni okolišnih troškova i troškova resursâ pri izračunavanju iznosa povrata troškova za vodne usluge. Međutim, još uvijek postoje znatni nedostaci pri prijenosu tih poboljšanih elemenata ekonomske analize u konkretne mjere te postizanju usklađenijih pristupa procjeni i uključivanju okolišnih troškova i troškova resursâ. Da bi se ispunili ciljevi Okvirne direktive o vodama, nužna su veća ulaganja. Daljnji napredak u stvaranju ekonomske podloge za program mjera uvelike bi olakšao donošenje odluka i ulaganja u vezi s vodama.

Postignut je slab napredak kad je riječ o **zaštićenim područjima vode za piće i zaštićenim prirodnim područjima**. Evaluacijom Direktive o vodi za piće iz 1998. ocjenjivala se njezina usklađenost s Okvirnom direktivom o vodama te je utvrđeno da nedostaje element u pogledu zaštite resursâ vode za piće. Stoga se prijedlogom za preinaku Direktive o vodi za piće iz 2018. uvodi pristup koji se temelji na procjeni rizika od zahvaćanja do slavine, pri čemu se promiče bolja komunikacija tijela država članica i opskrbljivača vodom kako bi se osigurao potpuni ciklus upravljanja vodom. Cilj je prijedloga poboljšati međusobnu usklađenost tih dviju direktiva te osigurati primjenu načela „onečišćivač plaća” i načela predostrožnosti.

Za velik dio zaštićenih područja nisu poznati, na primjer, stanje i pritisci te nisu postavljeni ciljevi. Izvješćivanje o praćenju posebno usmjerenom na zaštićena područja, uključujući školjkaše, vrlo je ograničeno, a ponekad se uopće ne provodi.

U približno polovini država članica **suše** su se smatrale bitnim obilježjem za upravljanje vodama. Jedna od ključnih mjera za ublažavanje posljedica suša je plan upravljanja rizicima od suša, ali on nije donesen za sva relevantna vodna područja.

Za treće planove upravljanja riječnim slivovima države članice trebale bi poduzeti sljedeće:

¹⁸ Države članice morat će u okviru prvog stupa ZPP-a predložiti potporu dobrovoljnim ekološkim programima kako bi poljoprivrednici primjenjivali poljoprivredne prakse pogodne za okoliš i klimu. Osim toga, potpora za preuzimanje dobrovoljnih poljoprivredno-ekoloških obveza i dalje je obvezna u okviru drugog stupa ZPP-a.

- nastaviti poboljšavati uključivanje dionika omogućivanjem njihova aktivnog sudjelovanja u procesu planiranja i uključivanjem njihovih doprinosa u planove upravljanja riječnim slivovima,
- za pojedinačne pritiske i vodna tijela jasno utvrditi razliku potrebnu za postizanje dobrog stanja te osmisliti, financirati i provesti ciljane programe mjera za uklanjanje te razlike,
- smanjiti oslanjanje na izuzeća kako bi se pravodobno postigli ciljevi Okvirne direktive o vodama te poboljšati transparentnost u odnosu na upotrijebljena opravdanja,
- osigurati pravilnu provedbu članka 9. o povratu troškova, uključujući izračun i internalizaciju okolišnih troškova i troškova resursâ za sve aktivnosti koje znatno utječu na vodna tijela te ekonomsku analizu kao podlogu za program mjera.

4.2 Prekogranična suradnja u skladu s Okvirnom direktivom o vodama

Okvirnom direktivom o vodama zahtijeva se od država članica da u slučaju riječnih slivova koji prelaze nacionalne granice međusobno surađuju te da, prema potrebi, nastoje uspostaviti suradnju i s državama koje nisu članice EU-a. Mnoge europske rijeke svojim tokom prelaze granice EU-a, na primjer Rajna i Dunav. Razine suradnje su različite. Obično je na snazi međunarodni sporazum, a često postoji i međunarodno koordinacijsko tijelo te, rjeđe, zajednički plan upravljanja riječnim slivovima. Samo za mali broj slivova u EU-u ne postoji ništa od navedenog.

Općenito, u usporedbi s prvim ciklusom, strukture upravljanja dodatno su formalizirane, sve je više međunarodnih planova upravljanja riječnim slivovima te je poboljšana usporedivost podataka i usklađenost pristupa u odgovorima na pritiske.

4.3 Pitanja koja se nisu mogla riješiti na razini države članice

Za pitanja koja se ne mogu riješiti na razini države članice samo je jednom primijenjen postupak iz članka 12. Okvirne direktive o vodama. Danska je 2016. naglasila da je za ispunjenje ciljeva Okvirne direktive o vodama potrebno da i ostale države članice poduzmu mjere za smanjenje opterećenja dušikom u zajedničkim vodnim tijelima. Nakon što je od nje zatraženo da intervenira, Komisija je naglasila da su u prvom redu države članice odgovorne osigurati ispunjavanje ciljeva Okvirne direktive o vodama te je navela da je člankom 3. predviđena koordinacija unutar vodnih područja, uključujući i na međunarodnoj razini. Predložila je da se prvo iskoriste mogućnosti bilateralne suradnje, među ostalim i na temelju Okvirne direktive o pomorskoj strategiji.

DIREKTIVA O POPLAVAMA – NALAZI PROIZAŠLI IZ PRVIH PLANOVA UPRAVLJANJA POPLAVNIM RIZICIMA

5.1. Procjena na nacionalnoj razini

Ljudske odluke, one iz prošlosti, ali i današnje, znatno utječu na pojavu i posljedice poplava¹⁹ te postoje dokazi da se broj velikih poplava povećao tijekom godina.²⁰ Predviđanja su takva

¹⁹ Smještaj objekata unutar poplavnih područja ili blizu obale, smanjenje površina koje prirodno zadržavaju vodu, intervencije kojima se zadire u vodotok ili okolna područja te klimatske promjene koje su svojim djelovanjem pokrenuli ljudi; sve to pridonosi povećanju vjerojatnosti pojave poplava i njihovim štetnim učincima.

da postoji razlog za zabrinutost; u scenariju bez prilagodbe (odnosno uz pretpostavku da se zadrži postojeća zaštita od poplava rijeka i trenutni stogodišnji interval ponavljanja), predviđa se da će štete od ukupnog učinka klimatskih i socioekonomskih promjena na razini EU-a porasti s 6,9 milijardi EUR godišnje na 20,4 milijarde EUR godišnje do 2020-ih, odnosno na 45,9 milijardi EUR godišnje do 2050-ih te na 97,9 milijardi EUR godišnje do 2080-ih²¹. Stoga je logično da je od 28 država članica njih 27 u svoje nacionalne procjene rizika uključilo poplave kao glavni rizik.²²

Donošenje planova upravljanja poplavnim rizicima, alata za upravljanje koji se primjenjuje za smanjenje mogućih štetnih posljedica poplava, bio je treći korak cikličkog pristupa upravljanju poplavnim rizicima uvedenog Direktivom o poplavama. Prije toga su države članice izvršile preliminarne procjene poplavnih rizika²³ (2011.) te izradile karte opasnosti i rizika od poplava (2013.).

Kad je riječ o potpunoj slici, gotovo sve države članice u svojim su planovima upravljanja poplavnim rizicima navele zaključke preliminarne procjene poplavnih rizika te uvrstile karte opasnosti i rizika od poplava. Sve su države članice utvrdile ciljeve upravljanja poplavnim rizicima, pri čemu su od 26 ocijenjenih država članica u njih 20 ti ciljevi utvrđeni na nacionalnoj razini ili su ciljevi koji su utvrđeni na nacionalnoj razini prilagođeni regionalnim/lokalnim okolnostima. Neke su države utvrdile svega nekoliko opsežnih ciljeva, dok su druge navele velik broj detaljnih ciljeva. Sve su države članice uključile mjere za postizanje ciljeva. Međutim, nisu svi ciljevi dovoljno razrađeni da bi se mogla pratiti provedba, a nisu ni sve mjere jasno povezane s ciljevima; ukupno gledajući, ti nedostaci mogu biti problem u drugom ciklusu (2016.–2021.) u kojem se od država članica očekuje da procijene napredak.

Broj mjera znatno se razlikuje među državama članicama i kreće se od nekoliko pojedinačnih mjera do više tisuća skupina mjera. Oko 50 % mjera odnosi se na sprečavanje i pripravnost, otprilike 40 % na zaštitu od šteta od poplava, a preostalih 10 % na oporavak. Kad je riječ o nestrukturiranim inicijativama²⁴, u svim ocijenjenim planovima upravljanja poplavnim rizicima navodi se prostorno planiranje. Svih 26 ocijenjenih država članica uključilo je u neke ili sve svoje planove upravljanja poplavnim rizicima rješenja koja se temelje na prirodi, bilo kao projekte ili pripremne studije. Iako se u Direktivi o poplavama ne spominje osiguranje od rizika od poplava, u više od polovine ocijenjenih planova upravljanja poplavnim rizicima navodi se barem nekoliko mjera povezanih s tim, uključujući i informiranje javnosti.

Sve su države članice izvijestile o određivanju prioriteta među mjerama, ili su predvidjele vremenski okvir za njihovu provedbu. Za ilustraciju, za otprilike 10 % prijavljenih mjera određen je najviši prioritet, za 60 % vrlo visok ili visok prioritet, za 20 % srednji, a za preostale mjere niski prioritet. Od 26 ocijenjenih država članica njih 19 provelo je određenu

²⁰ Zbigniew W. Kundzewicz, Iwona Pińskwar i G. Robert Brakenridge (2012.): „Large floods in Europe” („Velike poplave u Europi”), 1985.–2009., *Hydrological Sciences Journal*.

²¹ Rojas *et al.* (2013.) „Climate change and river floods in the EU: Socio-economic consequences and the costs and benefits of adaptation” („Klimatske promjene i riječne poplave u EU-u: socioekonomske posljedice te troškovi i koristi prilagodbe”), *Global Environmental Change* 23, 1737.–1751., dostupno na: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378013001416#>

²² Radni dokument službi Komisije – Pregled rizika od prirodnih i ljudskim djelovanjem uzrokovanih katastrofa s kojima bi se Europska unija mogla suočiti {SWD (2017)176 final}; <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/285d038f-b543-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en>

²³ U EU-u postoji gotovo 8 000 područja s potencijalnim značajnim rizicima od poplava.

²⁴ Mjere koje ne uključuju izgradnju građevinskih objekata.

analizu troškova i koristi mjera. Za gotovo sve je osmišljen nacionalni pristup.²⁵ Manji broj država članica (11) primijenio je analizu troškova i koristi u svim ocijenjenim jedinicama upravljanja.²⁶ Od 26 država članica 21 država izričito je uputila na usklađivanje s okolišnim ciljevima iz članka 4. Okvirne direktive o vodama u svim ili barem nekim jedinicama upravljanja.

Otpriblike polovina ocijenjenih država članica procijenila je troškove raspoloživih mjera za obranu od poplava, iako u brojnim slučajevima nisu obuhvatile sve planove upravljanja poplavnim rizicima ili sve mjere. Od 26 država članica, njih 23 u većini su svojih planova upravljanja poplavnim rizicima utvrdile izvore financiranja, međutim u mnogim su slučajevima općenito navele moguće mehanizme financiranja, na primjer europske strukturne i investicijske fondove.

Upotrijebljeni su razni kanali savjetovanja s javnošću i dionicima te je u pripremi prvih planova upravljanja poplavnim rizicima općenito bio uključen širok krug dionika; međutim, nije uvijek bilo jasno kako je njihov doprinos utjecao na planove upravljanja poplavnim rizicima koji su se donosili na raznim upravnim razinama i putem raznih akata.

Za druge planove upravljanja poplavnim rizicima države članice trebale bi poduzeti sljedeće:

- jasno povezati provedbu mjera s ispunjavanjem ciljeva kako bi se mogao ocijeniti napredak ostvaren od drugog ciklusa nadalje,
- utvrditi konkretne izvore financiranja kako bi se osigurala provedba mjera.

5.2. Utjecaj klimatskih promjena

Sve je više dokaza da će klimatske promjene znatno utjecati na pojavu i veličinu poplava u većem dijelu Europe.²⁷ Više od polovine država članica uzelo je u obzir klimatske promjene pri preliminarnim procjenama poplavnih rizika te izradi karata opasnosti i rizika od poplava. Na temelju ocijenjenih planova upravljanja poplavnim rizicima i podataka o kojima su izvijestile države članice, od 26 država članica njih 24 razmotrilo je barem neke aspekte, a deset ih je dostavilo dokaze da su uzele u obzir učinke klimatskih promjena. Četrnaest država članica u svojim je planovima upravljanja poplavnim rizicima razmotrilo buduće scenarije u pogledu klime, i to za različite vremenske okvire (oko polovina ih ima scenarije za 2050., a otprilike ih isto toliko ima scenarije za 2100.). Manje od polovine njih uputilo je na nacionalne strategije prilagodbe koje su države članice izradile na temelju Strategije EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama. Kod otprilike četvrtine država članica u svim se planovima upravljanja poplavnim rizicima spominju nacionalne strategije; kod još nekoliko

²⁵ U studenome 2017. Europska komisija predložila je da se mehanizam EU-a za civilnu zaštitu ojača podupiranjem zajedničkih europskih kapaciteta za odgovor na krizne situacije uspostavom pričuve kapaciteta (poznate kao „rescEU”) kojima će se dopuniti nacionalni kapaciteti te poboljšanjem prevencije katastrofa i pripravnosti za njih u državama koje sudjeluju u mehanizmu (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6766_en.htm).

²⁶ U većini država članica jedinice upravljanja poklapaju se s vodnim područjima određenima u skladu s Okvirnom direktivom o vodama. Države članice odredile su ukupno 196 jedinica upravljanja za provedbu Direktive o vodama.

²⁷ U izvješću Međuvladinog panela o klimatskim promjenama iz listopada 2018. navodi se da će prema predviđanjima poplavni rizik biti znatno manji uz globalno zagrijavanje od 1.5 °C u usporedbi s globalnim zagrijavanjem od 2 °C, iako predviđene promjene dovode do toga da će se rizici razlikovati od regije do regije (<http://www.ipcc.ch/report/sr15/>).

država članica u nekim, ali ne svim ocijenjenim planovima upravljanja poplavnim rizicima, dane su upute na te strategije.

Za druge planove upravljanja poplavnim rizicima države članice trebale bi poduzeti sljedeće:

- u skladu s člankom 14. Direktive o poplavama, uzeti u obzir vjerojatan učinak klimatskih promjena na pojavu poplava i u skladu s tim prilagoditi mjere, koristeći se na odgovarajući način EU-ovim alatima za modeliranje, primjerice onima koji dostupni u okviru usluge programa Copernicus za praćenje klimatskih promjena²⁸,
- uzeti u obzir nacionalne strategije u području klimatskih promjena i uskladiti se s mjerama koje su u njima navedene.

5.3. Prekogranična suradnja na temelju Direktive o poplavama

U skladu s Direktivom o poplavama od država članica zahtijeva se da se međusobno koordiniraju u pogledu prekograničnih riječnih slivova te da se nastoje koordinirati i s trećim zemljama. Ondje gdje su uspostavljene koordinacijske strukture, izrada međunarodnog plana upravljanja poplavnim rizicima uvijek bi dovela do zajedničkih ciljeva upravljanja poplavnim rizicima te, u skoro svim slučajevima, do utvrđivanja niza koordiniranih mjera. Održana su opsežna javna savjetovanja za neke od slivova za koje je uspostavljena komisija za rijeke, kao što su sliv Dunava, Rajne, Labe i Odre; razmatranje klimatskih promjena na razini riječnog sliva razvijenije je ondje gdje je komisija za rijeke zadužena za koordinaciju.

Države članice koje imaju prekogranične riječne slivove trebale bi za drugi ciklus poduzeti sljedeće:

- dodatno razraditi zajedničke pristupe, uzimajući u obzir, na razini sliva, učinke koje će mjere za smanjenje poplavnih rizika, koje se ne provode blizu nacionalnih granica, imati uzvodno i nizvodno te proširiti praksu međunarodnih javnih savjetovanja.

6. ZAKLJUČCI

Općenito se znanje i izvješćivanje o Okvirnoj direktivi o vodama znatno poboljšalo u odnosu na prethodni ciklus. Više je država članica pravodobno podnijelo izvješće s cjelovitijim, relevantnijim i pouzdanijim podacima.

Prema izvješćima, usklađenost s Okvirnom direktivom o vodama postupno se sve više povećava. Iako su u nizu država članica poduzete dobre mjere politike te izvršena brojna financijska ulaganja, u mnogim će riječnim slivovima trebati još vremena da se poboljša kvaliteta vode. Dok je kod velike većine podzemnih vodnih tijela postignuto dobro stanje, manje od polovina površinskih vodnih tijela u dobrom je stanju, iako su trendovi u pogledu nekoliko osnovnih pojedinačnih elemenata kvalitete i tvari pozitivniji.

Kako bi se u potpunosti postigli ciljevi Okvirne direktive o vodama i povezanih direktiva, potrebno je uložiti još puno truda, što ponajprije moraju učiniti države članice. Državama članicama pomoći će veće uključivanje svih relevantnih sudionika na tržištu i dionika civilnog društva kako bi osigurale bolju provedbu načela „onečišćivač plaća”. Sredstvima iz fondova EU-a nastaviti će se podupirati nastojanja u pogledu provedbe, uključujući financiranje

²⁸ <https://climate.copernicus.eu/>

istraživanja i inovacija, te nastojanja²⁹ u pogledu uspostave jedinstvenog digitalnog tržišta za vodne usluge³⁰. Put do potpune usklađenosti s ciljevima Okvirne direktive o vodama do 2027., nakon čega će mogućnosti za izuzeća biti ograničene, u ovoj se fazi čini vrlo zahtjevnim. Izvješća uistinu pokazuju da, iako će se do 2021. poduzeti dodatne mjere, mnoge će se trebati poduzeti i nakon 2021.

Kad je riječ o Direktivi o poplavama, poduzeti su vrlo važni koraci. Iako su ovo prvi planovi upravljanja poplavnim rizicima, jasno je da su sve države članice u osnovi prihvatile pojam upravljanja poplavnim rizicima, iako se praktična razina pripreme razlikuje. Da bi se postigli ključni ciljevi Direktive o poplavama u smislu smanjenja mogućih štetnih posljedica velikih poplava, države članice morat će u sljedećim ciklusima ustrajno raditi na tome.

Komisija će po potrebi provoditi daljnje praćenje država članica u vezi s preporukama iz ovog izvješća i popratnih dokumenata kako bi se osigurala bolja provedba zahtjeva iz Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama. Radit će se i na snažnijoj provedbi pravnih obveza koje se odnose na glavne pritiske na vodeni okoliš, kao što obveze koje proizlaze iz Direktive o nitratima i Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda.

Uz nastavak rada s državama članicama Komisija će pojačati uključivanje građana i svih relevantnih dionika radi promicanja usklađenosti, među ostalim i putem Pregleda aktivnosti u području okoliša. Ako je moguće, izvješćivanje će se dodatno racionalizirati ili pojednostavniti. Pozornost će se posvetiti novim onečišćujućim tvarima, npr. mikroplastici i farmaceutskim proizvodima.

Ovo će se izvješće upotrijebiti za tekuću provjeru prikladnosti zakonodavstva EU-a o vodama i evaluaciju Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda. Njime se pridonosi i procjeni napretka u postizanju ciljeva Sedmog programa djelovanja EU-a za okoliš i globalnog Programa održivog razvoja do 2030.

Na europske vode sve više utječu klimatske promjene. Usklađenost sa zakonodavstvom EU-a o vodama već pomaže u upravljanju učincima klimatskih promjena, predviđanjem više suša i poplava. Vodna politika EU-a ima znatan potencijal za ublažavanje klimatskih promjena, pod uvjetom da se odmah poduzmu djelotvorne mjere.

²⁹ Relevantna razvojna rješenja za projekte, kao što sustavi za potporu odlučivanju za mjerenje kvalitete i količine vode, interoperabilnost između informacijskih sustava za vode na razini EU-a i nacionalnoj razini te učinkovitost upravljanja vodnim resursima predstavljena su u ICT4Water Cluster: <https://www.ict4water.eu/>

³⁰ Kako je opisano u akcijskom planu za jedinstveno digitalno tržište za vodne usluge: <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ict4wateractionplan2018.pdf>