Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 20. listopada 2026.
(OR. en)

6014/1/25
REV 1

ENV 63
CLIMA 27
AGRI 46
ENER 21
TRANS 22
PROCIV 11

POPRATNA BILJEŠKA

Br. dok. Kom.:	COM(2025) 2 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ) i Direktive o poplavama (2007/60/EZ) Treći planovi upravljanja riječnim slivovima Drugi planovi upravljanja poplavnim rizicima

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 2 final.

Priloženo: COM(2025) 2 final

EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.10.2026.
COM(2025) 2 final/2

ADDENDUM
This document replaces COM(2025)2 of 4.2.2025
Concerns all language versions
Insertion of the references to the linked Commission Staff Working Documents
SWD(2026)501 final, SWD(2026)601 final, SWD(2026)602 final, SWD(2026)603 final, SWD(2026)604 final, SWD(2026)701 final, SWD(2026)702 final and SWD(2026)703 final

The text shall read as follows:

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ) i Direktive o poplavama (2007/60/EZ)
Treći planovi upravljanja riječnim slivovima
Drugi planovi upravljanja poplavnim rizicima

{SWD(2025) 13 final} - {SWD(2025) 14 final} - {SWD(2025) 15 final} - {SWD(2025) 16 final} - {SWD(2025) 17 final} - {SWD(2025) 18 final} - {SWD(2025) 19 final} - {SWD(2025) 20 final} - {SWD(2025) 21 final} - {SWD(2025) 22 final} - {SWD(2025) 23 final} - {SWD(2025) 24 final} - {SWD(2025) 25 final} - {SWD(2025) 26 final} - {SWD(2025) 27 final} - {SWD(2025) 28 final} - {SWD(2025) 29 final} - {SWD(2025) 30 final} - {SWD(2025) 31 final} - {SWD(2025) 32 final} - {SWD(2025) 33 final} - {SWD(2025) 34 final} - {SWD(2025) 35 final} - {SWD(2026) 501 final} - {SWD(2026) 601 final} - {SWD(2026) 602 final} - {SWD(2026) 603 final} - {SWD(2026) 604 final} - {SWD(2026) 701 final} - {SWD(2026) 702 final} - {SWD(2026) 703 final}

1. UVOD

Voda je neophodna za život, a time i za naše društvo i gospodarstvo. Međutim, vodni resursi u EU-u i dalje su pod velikim pritiskom zbog strukturnog lošeg upravljanja, neodrživog korištenja zemljišta, hidromorfoloških promjena, onečišćenja, klimatskih promjena, povećane potražnje za vodom i urbanizacije. Kako je navedeno u europskoj procjeni klimatskih rizika[1], zbog klimatskih promjena povećavaju se ti pritisci i rizici povezani s vodom, što je vidljivo u obliku češćih i dugotrajnijih suša i ekstremnih oborina koje ugrožavaju sigurnost opskrbe hranom, javno zdravlje, ekosustave, infrastrukturu i gospodarstvo u Europi. U Europi su posljednjih mjeseci ponovno vidljivi znatni učinci ekstremnih događaja povezanih s vodom koji su doveli do tragičnih gubitaka ljudskih života i štete u vrijednosti više milijardi eura. Tijekom 2024. nekoliko je zemalja na Sredozemlju pogođeno dugotrajnim sušama, posebno središnja i južna Italija, sjeverozapadna Španjolska i Grčka, nakon čega su uslijedile velike poplave koje su pogodile većinu središnje i istočne Europe, a kasnije i Italiju i Španjolsku.

Održivo upravljanje vodama, propisano u ključnoj Okvirnoj direktivi EU-a o vodama[2] i Direktivi o poplavama[3], temelj je odgovora na trostruku planetarnu krizu klimatskih promjena, gubitka bioraznolikosti i onečišćenja. Ima važnu ulogu i u jačanju otpornosti EU-a.

Ovo izvješće o provedbi, koje je pravna obveza Komisije[4], donosi se u ključnom trenutku u kojem u svim dijelovima društva raste svijest o važnosti vode na razini EU-a tako i na globalnoj razini. Velika većina stanovništva EU-a koje je sudjelovalo u najnovijem istraživanju Eurobarometra o okolišu[5] smatra onečišćenje, prekomjernu potrošnju i klimatske promjene glavnim prijetnjama vodi i podržava dodatne mjere EU-a za rješavanje problema s vodom u Europi. Također smatra da se gotovo ni u jednom od glavnih gospodarskih sektora ne čini dovoljno za učinkovitu upotrebu vode. Te su stavove uzele u obzir i institucije i dionici EU-a. Europski parlament pozvao je na izradu strategije EU-a za vode[6]. Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija zagovaraju donošenje „plavog plana EU-a"[7]. U strateškom programu za razdoblje 2024. – 2029.[8] Europsko vijeće obvezalo se na jačanje „otpornosti voda u cijeloj Uniji" u sljedećem mandatu. Privatni sektor i organizacije civilnog društva sve više pozivaju na daljnje djelovanje u području vode na razini EU-a, što je vidljivo iz dopisa upućenog najvišoj razini Komisije[9]. Na globalnoj razini, Konferencija UN-a o vodama održana u ožujku 2023., na kojoj je EU predstavio svoju viziju svijeta s otpornom vodoopskrbom do 2050., potaknula je povećanje ambicija na međunarodnoj razini.

---

[1] Europska agencija za okoliš (2024.), Europska procjena klimatskih rizika. br. 1/2024, https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment.

[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 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.).

[4] Kako je propisano člankom 18. Okvirne direktive o vodama i člankom 16. Direktive o poplavama.

[5] https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3173

[6] Rezolucija Europskog parlamenta od 15. rujna 2022. o posljedicama suše, požara i drugih ekstremnih vremenskih uvjeta: povećanje napora EU-a u borbi protiv klimatskih promjena (2022/2829(RSP)) i naknadne plenarne rasprave Europskog parlamenta.

[7] Skupno mišljenje EGSO-a „Poziv na izradu plavog plana EU-a" CCMI/209 (25. listopada 2023.).

[8] https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/strategic-agenda-2024-2029/

[9] Joint-Letter-on-the-Water-resilience-Initiative_-Final-Version-1.pdf (euase.net).

Kao odgovor na te pozive, u političkim smjernicama za sljedeći kolegij za razdoblje 2024. – 2029. najavljeno je donošenje **nove europske strategije za otpornost vodoopskrbe** kako bi se povećala sigurnost opskrbe vodom u Europi, i to očuvanjem kvalitete i količine vode u EU-u i šire, povećavanjem konkurentne inovativne prednosti naše vodne industrije i uklanjanjem temeljnih uzroka poteškoća povezanih s vodom, uključujući onečišćenje, gubitak bioraznolikosti i učinke klimatskih promjena.

Cilj je ovog izvješća Vijeću, novom Parlamentu, drugim institucijama EU-a i dionicima pružiti najnovije dokaze o stanju vode, pritiscima na vodne resurse i mjerama država članica za postizanje okolišnih ciljeva utvrđenih u te dvije direktive. Izvješće sadržava sveobuhvatan pregled poteškoća povezanih s vodom u EU-u. Taj će pregled poslužiti kao temelj za izradu buduće strategije za otpornost vodoopskrbe.

Osim toga, s obzirom na rok do 2027. za postizanje dobrog stanja svih voda u EU-u, utvrđen u Okvirnoj direktivi o vodama, ovo je izvješće jedinstvena prilika da se analizira stanje na terenu i državama članicama daju preporuke za pojačanje relevantnih mjera. Isto vrijedi i za ciljeve povezane s upravljanjem rizicima od poplava na temelju Direktive o poplavama, koji su relevantniji nego ikad prije.

Budući da je ovo prvo izvješće o provedbi od donošenja europskog zelenog plana, napredak država članica ocijenjen je u odnosu na ostvarenje ciljeva EU-a u području bioraznolikosti, nulte stope onečišćenja i klime, kao i sve čišćeg i kružnog gospodarstva. Stoga je izvješće strukturirano s obzirom na doprinos mjera država članica rješavanju tih triju međusobno povezanih gorućih pitanja.

Izvješće se temelji na Komisijinoj ocjeni trećih planova upravljanja riječnim slivovima i drugih planova upravljanja poplavnim rizicima za razdoblje 2022. – 2027.[10] koje su pripremile i o kojima su izvijestile države članice. Ti se planovi temelje na podacima o praćenju prikupljenima u razdoblju od 2016. do 2021. To znači da se, iako je objavljeno nakon zelenog plana, izvješće uglavnom odnosi na stanje prije nego što je on donesen. U njemu se ne navode očekivane koristi revolucionarnih inicijativa u okviru zelenog plana.

Izvješću je priložen niz radnih dokumenata službi Komisije s pregledom provedbe Okvirne direktive o vodama, s njom povezanih direktiva i Direktive o poplavama na razini EU-a. Izvješće uključuje procjene pojedinačnih država članica i preporuke za svaku od njih.

Te će preporuke poslužiti kao osnova za strukturirani dijalog s državama članicama kako bi se znatno poboljšala provedba tih propisa, a izradit će se na temelju mnoštva izvrsnih primjera iz prakse i postignuća u cijelom EU-u.

Slatkovodni i morski ekosustavi međusobno su povezani. Onečišćenje rijeka, poremećaji u tokovima sedimenta i nestašice vode ozbiljno utječu na zdravlje morskih ekosustava, posebno obalnih, i na održivost društvenih i gospodarskih aktivnosti koje o njima ovise, kao što su promet, ribarstvo, akvakultura i turizam. Okvirna direktiva o morskoj strategiji dopunjuje Okvirnu direktivu o vodama, a njezini se ciljevi postižu kroz instrumente politike EU-a povezane, među ostalim, s vodama. U skladu s pristupom „od izvora do mora" Komisija želi potaknuti države članice da radi brže i uspješnije provedbe propisa o slatkim i morskim

[10] Prvi RBMP-i obuhvaćali su razdoblje 2009. – 2015. Drugi planovi upravljanja riječnim slivovima i prvi planovi upravljanja poplavnim rizicima obuhvaćali su razdoblje 2016. – 2021.

vodama uzimaju u obzir cijeli vodni sustav[11]. Zato je izrada ovog izvješća koordinirana s ocjenama drugog programa mjera koje su države članice poduzele na temelju Okvirne direktive o morskoj strategiji i objavljuje se istodobno s tim ocjenama. Posebno se naglašavaju rad na koordinaciji provedbe navedenih direktiva i veze između djelovanja na temelju Okvirne direktive o vodama i postizanja ciljeva iz Okvirne direktive o morskoj strategiji.

2. PLANOVI UPRAVLJANJA RIJEČNIM SLIVOVIMA I PLANOVI UPRAVLJANJA POPLAVNIM RIZICIMA: TRENUTAČNO STANJE DONOŠENJA I IZVJEŠĆIVANJA

Iako su države članice morale donijeti svoje planove do ožujka 2022., mnoge su ih nažalost donijele sa zakašnjenjem. Stoga je Komisija pokrenula sudske postupke protiv svih država članica koje nisu ispunile tu pravnu obvezu. Neke države članice nisu donijele ni Komisiji dostavile svoje planove upravljanja riječnim slivovima i poplavnim rizicima čak ni do dovršetka ove ocjene. [12]. Zato ovo izvješće ne obuhvaća te zemlje ili regije.

U ovu ocjenu planova upravljanja riječnim slivovima nije uključeno sedam država članica (Bugarska, Cipar, Grčka, Malta, Portugal, Slovenija i Irska), a u ocjenu planova upravljanja poplavnim rizicima nije uključeno šest država članica (Bugarska, Cipar, Grčka, Malta, Portugal i Slovačka). Podaci iz njihovih planova upravljanja riječnim slivovima i planova upravljanja poplavnim rizicima bit će objavljeni nakon što ih dostave u elektroničkom obliku na platformi WISE (Europski informacijski sustav za vode, eng. *Water Information System for Europe*) Europske agencije za okoliš (EEA)[13]. Osim toga, Komisija će pripremiti radne dokumente službi za pojedinačne zemlje s ocjenom planova i preporukama za svaku zemlju. Ti će podaci biti uključeni i u izvješće o praćenju i izgledima za postizanje nulte stope onečišćenja za 2026., a pridonijet će i radu na provedbi EU-ovih strategija za bioraznolikost i prilagodbu klimatskim promjenama.

3. METODOLOGIJA I RAZMATRANJA U VEZI S USPOREDIVOŠĆU PODATAKA

Planovi upravljanja riječnim slivovima i planovi upravljanja poplavnim rizicima sveobuhvatni su dokumenti koji se sastoje od stotina ili čak tisuća stranica punih raznih informacija, a objavljuju se na nacionalnim jezicima. Njihovo ocjenjivanje, koje podrazumijeva obradu opsežnih informacija na više od 20 jezika, vrlo je zahtjevno i složeno. Kvaliteta Komisijinih ocjena ovisi o kvaliteti izvješća država članica. Nepotpuno ili manjkavo izvješćivanje može dovesti do pogrešnih i/ili nepotpunih ocjena.

---

[11] Pristup „od izvora do mora" odnosi se na način upravljanja koji pridonosi suradnji i usklađenosti u cijelom sustavu „od izvora do mora" i smanjuje promjene glavnih tokova (vode, onečišćenja, sedimenta, materijala, biote i usluga ekosustava), zahvaljujući čemu se ostvaruje mjerljivo gospodarsko, socijalno i okolišno poboljšanje u slatkim vodama, na obalama, u blizini obala, na prijelaznim područjima i u moru. U njemu se uzima u obzir cijeli sustav „od izvora do mora", pri čemu se posebno vodi računa o uzvodnim i nizvodnim okolišnim, društvenim i gospodarskim vezama i o koordinaciji među sektorima i segmentima.

[12] Bugarska, Cipar, Grčka, Malta i Portugal nisu dostavili svoje planove upravljanja riječnim slivovima i poplavnim rizicima do 30. rujna 2023., što je bio krajnji datum obuhvaćen ovim izvješćem. Slovenija i Irska dostavile su samo planove upravljanja poplavnim rizicima, a Slovačka samo planove upravljanja riječnim slivovima. Španjolska nije dostavila planove upravljanja riječnim slivovima za Kanarske otoke.

[13] https://water.europa.eu/freshwater.

Komisijino ocjenjivanje dodatno je otežano zbog izostanka elektroničkog izvješćivanja[14] ili djelomičnog elektroničkog izvješćivanja nekih država članica[15] u bazi podataka na platformi WISE[16]. Ta je situacija djelomično posljedica tehničkih poteškoća s kojima se države članice suočavaju pri korištenju EEA-ove platforme za izvješćivanje, a djelomično i nedovoljnog napretka država članica u digitalizaciji podataka o vodi. Stoga je Komisija svoju procjenu morala temeljiti na podacima i informacijama koji su djelomično bili dostupni u digitalnom, lako usporedivom formatu, a djelomično ručno izdvojeni iz planova upravljanja riječnim slivovima, planova upravljanja poplavnim rizicima i drugih relevantnih izvora.

Osim prethodno navedenog, pri čitanju ovog izvješća treba imati na umu da je usporedivost rezultata koji proizlaze iz ocjene trenutačnih planova upravljanja riječnim slivovima za razdoblje 2022. – 2027. s rezultatima za prethodno razdoblje, 2016. – 2021., smanjena zbog raznih čimbenika, navedenih u nastavku.

1) Neke su države članice uvele znatne izmjene u klasifikaciju i razgraničenje dijela svojih vodnih tijela, zbog čega se u nekim slučajevima ukupan broj tih tijela osjetno promijenio.
2) Znatnim poboljšanjima geografske pokrivenosti sustavima praćenja u državama članicama smanjen je broj tijela čije je stanje bilo nepoznato.
3) Povećan je i broj tvari uključenih u programe praćenja država članica[17], a neki su standardi kvalitete od prethodnog izvješća postroženi.

Različiti nacionalni pristupi određivanju i praćenju onečišćujućih tvari koje ne izazivaju zabrinutost u cijelom EU-u, nego samo na nekim mjestima (poznate i kao „onečišćujuće tvari specifične za određeni riječni sliv") mogu uvelike utjecati na stanje utvrđeno ocjenom. Osim zajedničkog skupa onečišćujućih tvari, neke zemlje prate mnogo više njih nego druge.

4. KAKVO JE STANJE VODA U EU-U?

Ocjena trećih planova upravljanja riječnim slivovima u ovom izvješću obuhvaća 20 država članica. Navedeni planovi obuhvaćaju oko 90 % površinskih vodnih tijela u EU-u (rijeke, jezera te prijelazne i obalne vode) i sličan postotak podzemnih vodnih tijela u EU-u (tj. oko 97 000 površinskih vodnih tijela i 15 000 podzemnih vodnih tijela).

Dodatne informacije o stanju europskih vodnih tijela dostupne su u izvješću EEA-a iz 2024. o stanju europskih voda[18], objavljenom 15. listopada 2024. Međutim, treba napomenuti da to

[14] Format elektroničkog izvješćivanja i smjernice za izvješćivanje zajednički su izradile države članice, dionici i Komisija u okviru suradničkog procesa pod nazivom „Zajednička provedbena strategija".
[15] Za Italiju, Njemačku i Belgiju analiza se temeljila na djelomičnom elektroničkom izvješćivanju, dopunjenom podacima u PDF formatu dostavljenima za neke planove upravljanja riječnim slivovima. Budući da Danska, Finska, Mađarska, Luksemburg, Poljska, Slovačka i Švedska nisu dostavili podatke elektroničkim putem ili su to učinili znatno nakon dostave dokumenata u PDF-u, njihova se analiza temeljila samo (ili uglavnom) na dokumentima u PDF-u.
[16] https://water.europa.eu/freshwater.
[17] Neke su države članice pratile i za procjenu stanja koristile ne samo 12 novih prioritetnih tvari dodanih 2013. (iako je to obvezno tek od 22. prosinca 2027.), nego i izvorne 33 prioritetne tvari koje prethodno nisu bile obuhvaćene, iako su trebale biti.
[18] Izvješće EEA-a 7/2024, *Europe's state of water 2024. The need for improved water resilience* (https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024).

izvješće EEA-a obuhvaća nešto manji broj (19) i različite podskupine država članica EU-a jer se temelji samo na elektroničkim podacima dostavljenima putem platforme WISE.

Razina znanja država članica o stanju vodnih tijela porasla je. U većini država članica došlo je do znatnih poboljšanja u geografskoj pokrivenosti sustavima praćenja i povećanja broja obuhvaćenih bioloških i kemijskih elemenata kvalitete vode. Nadalje, broj prioritetnih tvari[19] koje države članice prate povećan je[20], a standardi kvalitete u nekim su slučajevima od posljednjeg izvješća postroženi. Međutim, u nekim državama članicama i dalje postoje nedostaci u praćenju određenih tvari[21], a zbog razlika u metodologijama koje države članice primjenjuju pri praćenju prioritetnih tvari dobiveni rezultati ponekad se ne mogu uspoređivati. To znači da države članice znaju mnogo više o značajkama i stanju svojih vodnih tijela. Problemi koji su nekoć bili nepoznati ili neotkriveni sada se otkrivaju, a ta otkrića ponekad upućuju na loše stanje vode[22]. Međutim, više od dva desetljeća od stupanja na snagu Okvirne direktive o vodama u tri od 20 ocijenjenih država članica velika je većina površinskih vodnih tijela nepoznatog kemijskog stanja. Te su države članice Litva (94,6 % površinskih voda nepoznatog stanja), Danska (92,5 %) i Estonija (82,7 %).

Istodobno ocjena jasno pokazuje da, iako se Okvirnom direktivom o vodama propisuju neki zajednički elementi za praćenje, postoje znatne razlike u **praksi država članica, učestalosti praćenja i izmjerenim parametrima**. To je velik problem jer umanjuje usporedivost ocjena stanja.

Osim tih razlika i unatoč napretku, **i dalje postoje veliki nedostaci u praćenju ekološkog stanja** u smislu prostorne pokrivenosti i pouzdanosti ocjena. Jednako je značajno i to što države članice vrlo često umjesto empirijskog praćenja parametara primjenjuju stručnu prosudbu ili ekstrapolaciju na skupine vodnih tijela koje su izložene sličnim pritiscima.

Površinske vode: kakvo je njihovo ekološko stanje ili ekološki potencijal?

Komisija zaključuje da se na temelju podataka uglavnom iz razdoblja 2016. – 2021. navedenih u trećim planovima upravljanja riječnim slivovima, za razdoblje 2022. – 2027., čini da je 39,5 % površinskih vodnih tijela u Europi dobrog ekološkog stanja ili ekološkog potencijala[23]. Ta je brojka približno ista (39,1 %) kao i u drugim planovima upravljanja riječnim slivovima, za razdoblje 2016. – 2021., u kojima su se uglavnom koristili podaci iz razdoblja 2009. – 2015.[24] To je u skladu s rezultatima na temelju Direktive o nitratima, prema

[19] Tvari koje predstavljaju znatan rizik za vodni okoliš ili znatan rizik koji se prenosi putem vodnog okoliša navedene u Direktivi o standardima kvalitete okoliša, kako je izmijenjena 2013., i u Direktivi o podzemnim vodama.

[20] Neke su države članice pratile i za procjenu stanja koristile ne samo 12 novih prioritetnih tvari dodanih 2013. (iako je to obvezno tek od 22. prosinca 2027.), nego i izvorne 33 prioritetne tvari koje prethodno nisu bile obuhvaćene, iako su trebale biti.

[21] Najčešće su izostavljani kratkolančani klorirani parafini. Među ostalim tvarima koje nisu uključene u sve programe praćenja nalaze se diuron, kinoksifen i tributilkositar. Povratne informacije iz planova upravljanja riječnim slivovima ukazale su na to da su te tvari bile izostavljene uglavnom zbog tehničkih poteškoća u analizi ili nepostojanja dostupnih standarda za dovršetak analize.

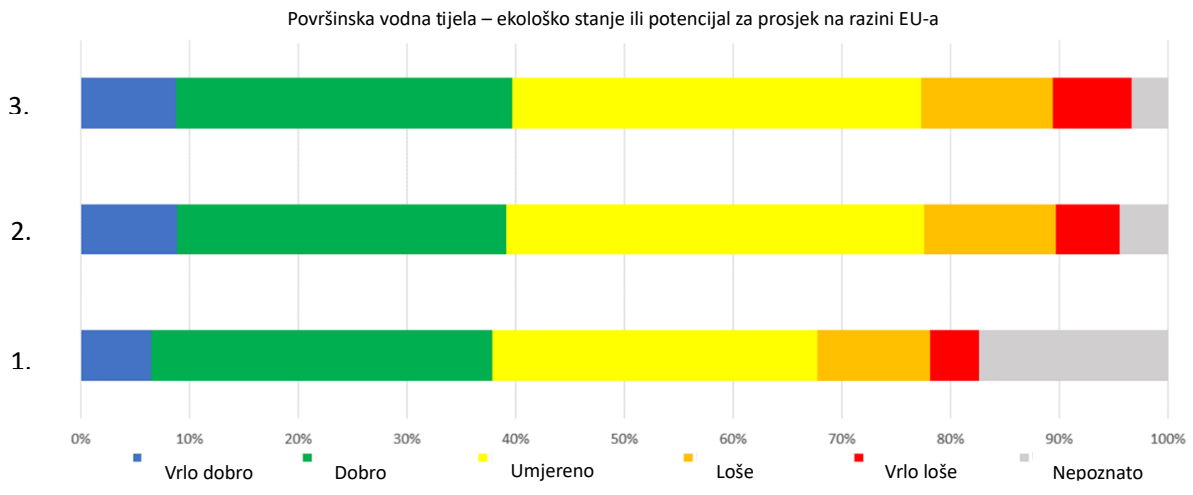
[22] Praćenje prisutnosti onečišćenja među sedimentima i živim vrstama radi procjene dugoročnih trendova i dalje se razlikuje unutar i među državama članicama i uglavnom je nepotpuno.

[23] Kod znatno promijenjenih ili umjetnih vodnih tijela cilj je postići dobar ekološki potencijal.

[24] Podaci preuzeti s platforme WISE Freshwater (https://water.europa.eu/freshwater).

kojima je na razini EU-a 36 % rijeka, 32 % jezera, 31 % obalnih voda, 32 % prijelaznih voda i 81 % morskih voda prijavljeno kao eutrofično[25].

Slika 1 – Promjene u ocjeni ekološkog stanja površinskih vodnih tijela u EU-u iz prvih, drugih i trećih planova upravljanja riječnim slivovima (izvor: WISE Freshwater i rudarenje podataka u formatu PDF)



Iako su u nekim državama članicama zabilježena manja poboljšanja, ostale države članice izvijestile su da nije bilo poboljšanja ili da se znatno smanjio postotak površinskih vodnih tijela dobrog ili vrlo dobrog ekološkog stanja ili ekološkog potencijala. O znatnom smanjenju broja vodnih tijela dobrog ekološkog stanja ili ekološkog potencijala izvijestile su Poljska (–22,9 %), Litva (–15,5 %), Slovačka (–14,9 %), Češka (–13,3 %), Hrvatska (–9,1 %) i Estonija (–7,6 %). To smanjenje ponajviše može biti posljedica mnogo boljeg znanja i razumijevanja stanja njihovih vodnih tijela u odnosu na prethodni ciklus.

Unatoč općenito ograničenom povećanju postotka vodnih tijela dobrog ili vrlo dobrog ekološkog stanja, ohrabruje to što je u odnosu na prethodna dva ciklusa planova upravljanja riječnim slivovima (2009. – 2015. i 2016. – 2021.) došlo do poboljšanja određenih bioloških i kemijskih parametara kvalitete. To može biti pozitivan rezultat provedbe prethodnih mjera. Konkretno, nedavno izvješće EEA-a iz 2024. o stanju voda[26] pokazuje da se u jezerima poboljšalo stanje fitoplanktona, bentoske flore i beskralježnjaka i da su u rijekama i prijelaznim vodama zabilježena vidljiva poboljšanja stanja bentoskih beskralježnjaka. Međutim, iako su ta djelomična poboljšanja dobrodošla, nisu dovoljna za poboljšanje općeg stanja vodnih tijela i smanjenje povezanih rizika za zdravlje i okoliš. Osim toga, ta se poboljšanja obično zanemaruju jer se u Okvirnoj direktivi o vodama primjenjuje pristup *one*

[25]Vidjeti Izvješće Europske komisije o provedbi Direktive o nitratima iz 2021., str. 5., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC1000.

[26] https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024

out, all out, prema kojem vodno tijelo može postići dobro stanje samo ako se za sve biološke i kemijske elemente kvalitete na temelju ocjene utvrdi barem dobro stanje.

Ta djelomična i zanemarena poboljšanja barem su dijelom razlog zbog kojeg ocjena ekološkog stanja u trećim planovima upravljanja riječnim slivovima (za razdoblje 2022. – 2027.) ukazuje na uglavnom ograničeno poboljšanje u odnosu na prethodno izvješće, u kojem su ocijenjeni drugi planovi upravljanja riječnim slivovima (za razdoblje 2016. – 2021.). Osim navedenog povećanja znanja i točnosti, taj nedostatak napretka može biti posljedica i mogućeg povećanja temeljnih pritisaka, neodgovarajućih mjera i nedovoljnog napretka u provedbi planiranih mjera.

Stoga nije iznenađujuće što je većina država članica navela da do 2027. ne očekuju postizanje dobrog ekološkog stanja ili ekološkog potencijala ni za jedno od svojih vodnih tijela.

Države članice ostvarile su znatan napredak u utvrđivanju referentnih uvjeta[27] za razne vrste voda. Takvi su uvjeti nužni za utvrđivanje referentnih vrijednosti i mjerenje učinaka ljudskih aktivnosti na biološke, fizikalno-kemijske i hidromorfološke elemente. Osim toga, na razini EU-a postignut je golem napredak zahvaljujući postupku interkalibracije[28], u okviru kojeg se usklađuju nacionalne klasifikacije dobrog ekološkog stanja. Međutim, **na razini EU-a i dalje postoji neusklađenost**, što otežava uspoređivanje ukupne ocjene stanja.

Površinske vode: kakvo je njihovo kemijsko stanje?

Postizanje dobrog kemijskog stanja pokazatelj je napretka **prema nultoj stopi onečišćenja**. Kao i u prethodnom ciklusu izvješćivanja, velika je razlika između površinskih i podzemnih voda, pri čemu su podzemne vode često bolje zaštićene.

Informacije navedene u trećim planovima upravljanja riječnim slivovima pokazuju da je 2021. samo 26,8 % površinskih vodnih tijela bilo u dobrom kemijskom stanju, dok ih je 2015. bilo 33,5 %. Čini se da to ukazuje na znatno pogoršanje.

Dok je udio površinskih voda u dobrom stanju u nekim državama članicama ostao nepromijenjen ili se blago povećao u odnosu na 2015., u drugima se smanjio, a u nekim se slučajevima i znatno smanjio. To je slučaj, na primjer, u Litvi (–98,7 %), Finskoj (–49,5 %), Poljskoj (–34,2 %), Češkoj (–29,9 %), Nizozemskoj (–29,8 %), Slovačkoj (–26,3 %), Hrvatskoj (–11,4 %) i Latviji (–10,6 %).

To pogoršanje moglo bi uglavnom biti posljedica poboljšanog praćenja i boljeg poznavanja „sveprisutnih postojanih, bioakumulativnih i toksičnih" tvari (uPBT), velikih promjena u razgraničenju vodnih tijela i strožih standarda za neke tvari.

Kad je riječ o **površinskim vodama**, znatna neusklađenost uglavnom je posljedica uPBT-ova. Među njima su najčešći spojevi **žive** i **policiklički aromatski ugljikovodici**. Oni su već prisutni u velikim količinama zbog postojećeg onečišćenja i novog onečišćenja koje i dalje ulazi u vodni okoliš putem emisija u zrak nastalih izgaranjem fosilnih i drugih goriva. Druga

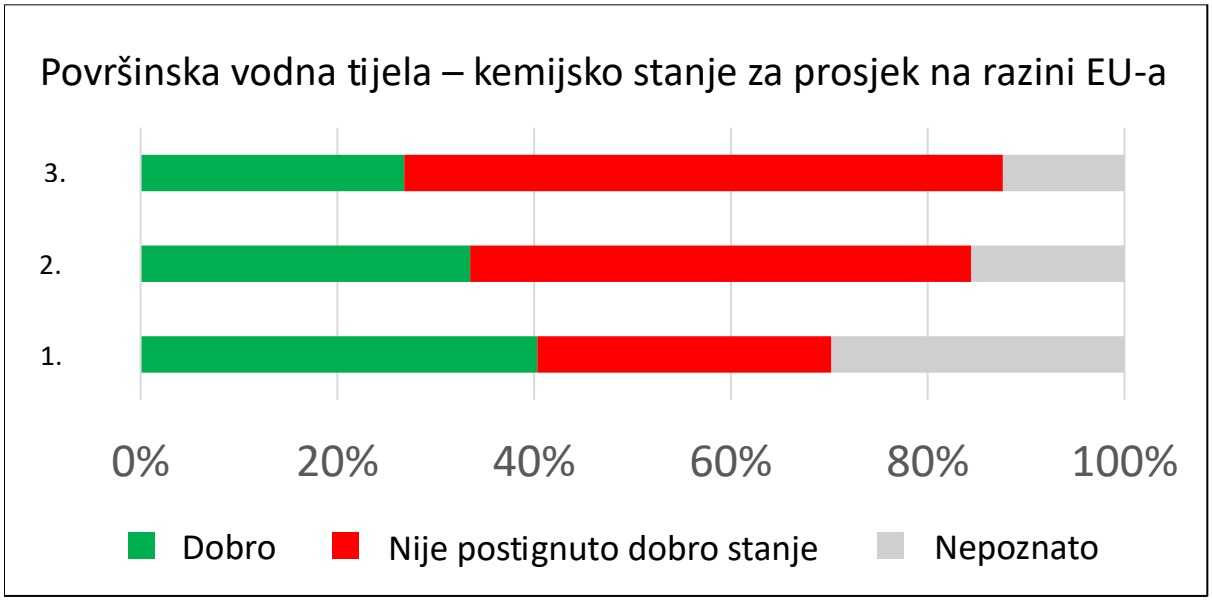
[27] U Okvirnoj direktivi o vodama referentni uvjeti za ekološki sustav definirani su kao uvjeti koji vladaju u slučaju potpunog ili gotovo potpunog izostanka ljudskog utjecaja.
[28] SL L, 2024/721, 8.3.2024.: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/721/oj.

velika skupina uPBT-a su **polibromirani difenileteri** (PBDE), koji se mnogo koriste u bojama, plastici, pjenastim oblogama za namještaj, tekstilu, građevinskim materijalima i industrijskim procesima. Ti „uobičajeni osumnjičenici" imaju vrlo dominantan učinak na kemijsko stanje jer okoliš ima ograničenu sposobnost samopročišćavanja uklanjanjem tih vrlo čestih i postojanih onečišćujućih tvari. Bez tih spojeva uPBT-a 81 % površinskih vodnih tijela postiglo bi dobro kemijsko stanje, što bi bio približno isti postotak kao u prethodnom ciklusu izvješćivanja.

Ostale tvari koje uzrokuju prekoračenje standarda kvalitete okoliša i neuspjeh u postizanju dobrog kemijskog stanja razlikuju se među državama članicama. Međutim, **metali** (npr. olovo, kadmij i nikal, koji su obično povezani s otpadom iz rudarstva, komunalnim i industrijskim otpadnim vodama i otjecanjem voda s gradskih površina), **biocidi** i **pesticidi** (tributilkositar, klorpirifos) i **neke postojane organske onečišćujuće tvari** (npr. heksaklorobenzen) i dalje se obično nalaze na vrhu popisa tvari zbog kojih se ne postiže dobro stanje, iako je korištenje nekih od tih tvari već dugi niz godina zabranjeno.

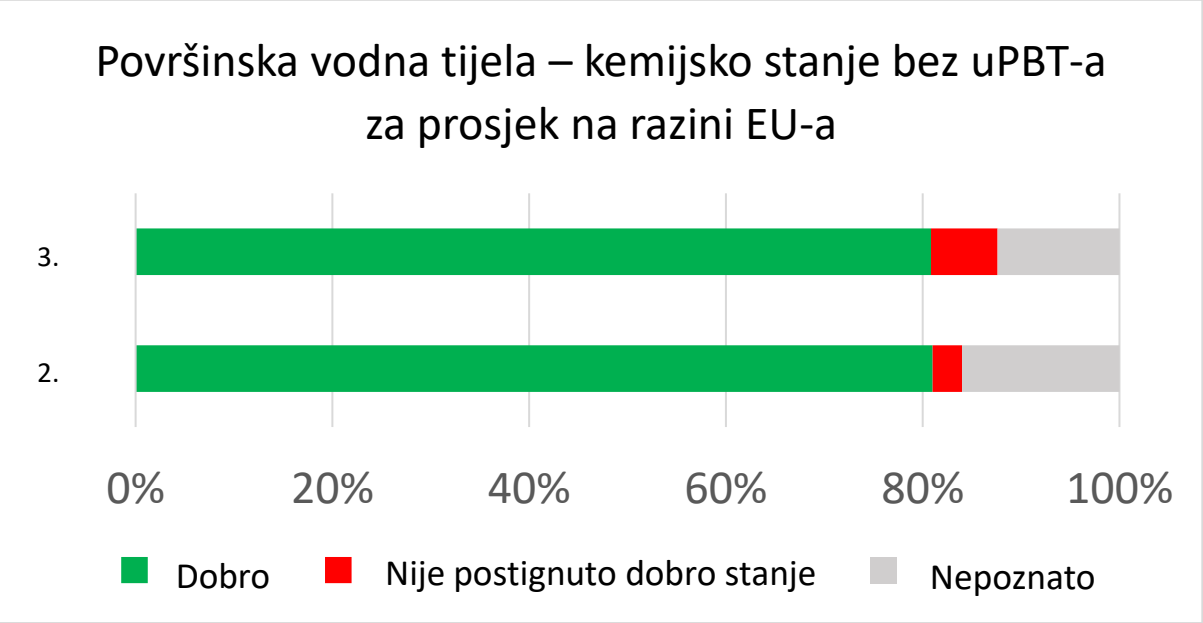
Treba napomenuti da su za 80 % morskog područja uPBT-ovi i dalje uzrok nepostizanja dobrog stanja okoliša s obzirom na onečišćenje u skladu s Okvirnom direktivom o morskoj strategiji[29].

Slika 2 – Promjene u ocjeni kemijskog stanja površinskih vodnih tijela u EU-u iz prvih, drugih i trećih planova upravljanja riječnim slivovima (sve tvari uključujući uPBT-ove) (izvor: WISE Freshwater i rudarenje podataka u formatu PDF)



[29] Izvješće Komisije, Prvo izvješće o praćenju i izgledima za postizanje cilja nulte stope onečišćenja „Put prema čišćem zraku, vodi i tlu za Europu" (COM(2022) 674 final, 8.12.2022.).

Slika 3 – Promjene u ocjeni kemijskog stanja površinskih vodnih tijela u EU-u iz drugih i trećih planova upravljanja riječnim slivovima (bez uPBT-ova) (izvor: WISE Freshwater i rudarenje podataka u formatu PDF)



Podzemna vodna tijela: kakvo je njihovo kemijsko stanje?

Prema informacijama iz trećih planova upravljanja riječnim slivovima, 86 % **podzemnih vodnih tijela** 2021. bilo je u dobrom kemijskom stanju. To je blago poboljšanje u odnosu na 82,2 % za istu podskupinu zemalja 2015.

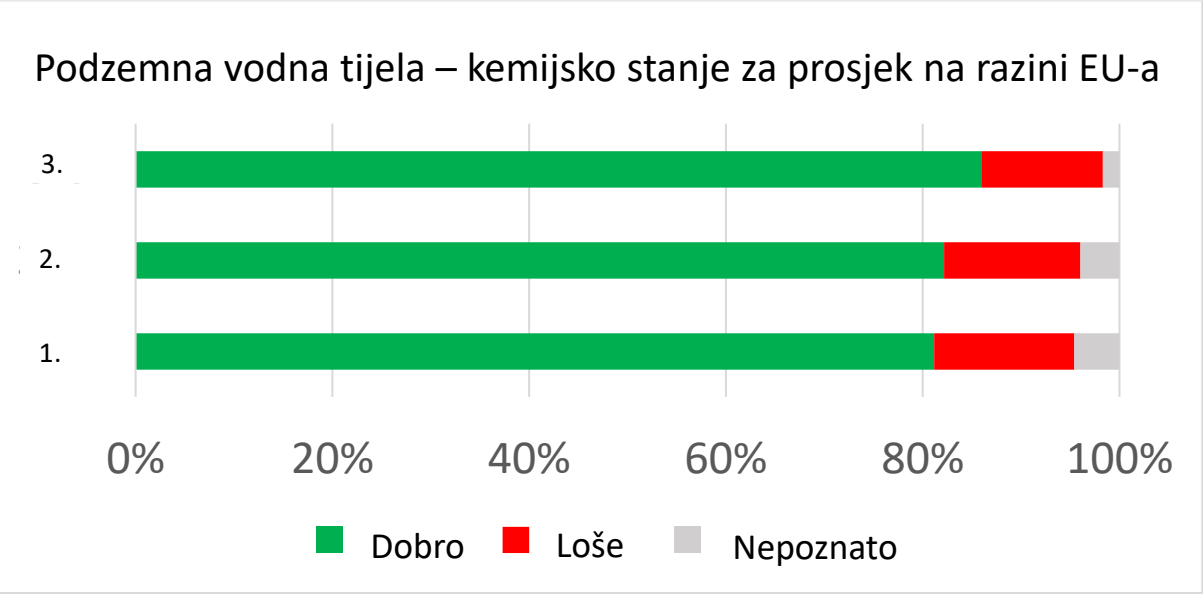
Najčešće prijavljene onečišćujuće tvari koje dovode do lošeg kemijskog stanja jesu **nitrati**[30], koji uglavnom potječu iz intenzivne poljoprivrede i stočarstva zbog nepravilnog ili prekomjernog korištenja gnojiva i gnojovke/gnoja, koji svi sadržavaju dušik i fosfor. To je slučaj u 17 od 20 predmetnih država članica. Samo Estonija, Latvija i Litva nisu prijavile da nitrati uzrokuju loše kemijsko stanje njihovih podzemnih voda. **Pesticidi** i njihovi metaboliti razlog su nepostizanja dobrog kemijskog stanja u devet država članica (Austriji, Belgiji, Češkoj, Danskoj, Estoniji, Francuskoj, Luksemburgu, Nizozemskoj i Španjolskoj). I **fosfat** i **amonij**, koji također uglavnom potječu iz intenzivne poljoprivrede i stočarstva, dovode do lošeg kemijskog stanja, posebno u zemljama kao što su Slovačka i Češka.

Ostale tvari za koje je navedeno da dovode do lošeg kemijskog stanja u manjem dijelu podzemnih vodnih tijela (tj. manje od 10 % u nekim državama članicama) uključuju prirodne onečišćujuće tvari kao što su klorid, sulfat, kalij, željezo i ukupni organski ugljik. Industrijska

[30] Prema podacima EEA-a prosječna koncentracija nitrata u podzemnim vodnim tijelima u EU-u nije se znatno promijenila od 2021. (EEA, 2023.).

otapala, policiklički aromatski ugljikovodici, metil tert-butil eter (MTBE – prvenstveno se koristi kao aditiv za gorivo) i anionske površinski aktivne tvari (uobičajene u sapunima i deterdžentima) rjeđe se navode kao uzrok lošeg stanja (ali su ih prijavile Finska, Francuska, Italija i Latvija).

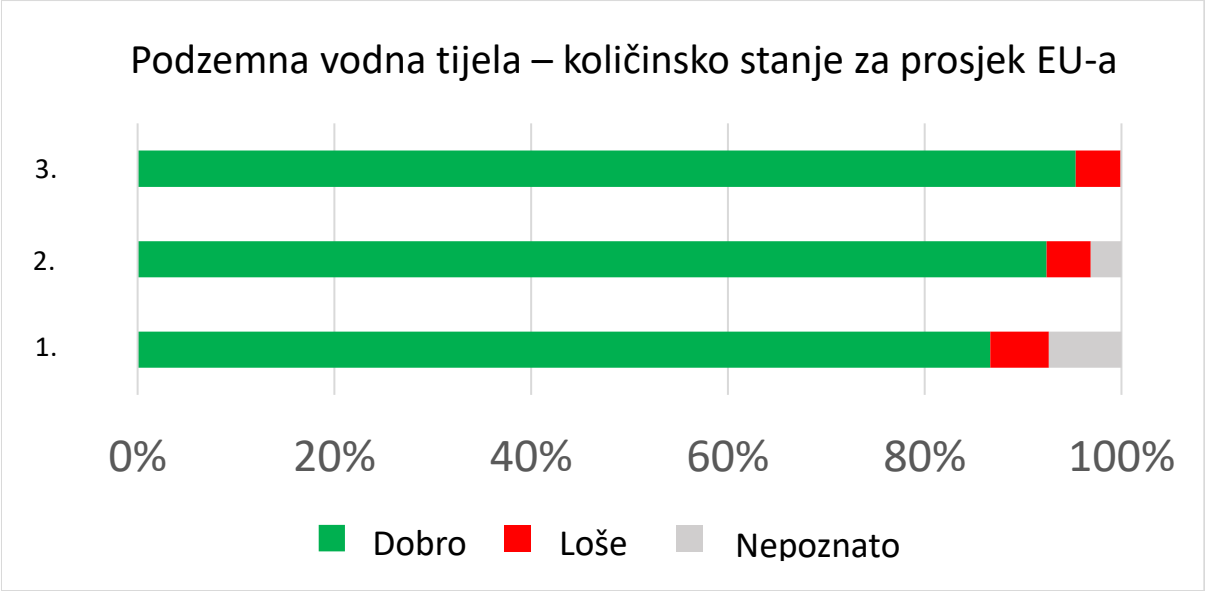
Slika 4 – Promjene u ocjeni kemijskog stanja podzemnih vodnih tijela u EU-u iz prvih, drugih i trećih planova upravljanja riječnim slivovima (izvor: WISE Freshwater i rudarenje podataka u formatu PDF)



Količinsko stanje podzemnih vodnih tijela – ima li dovoljno vode?

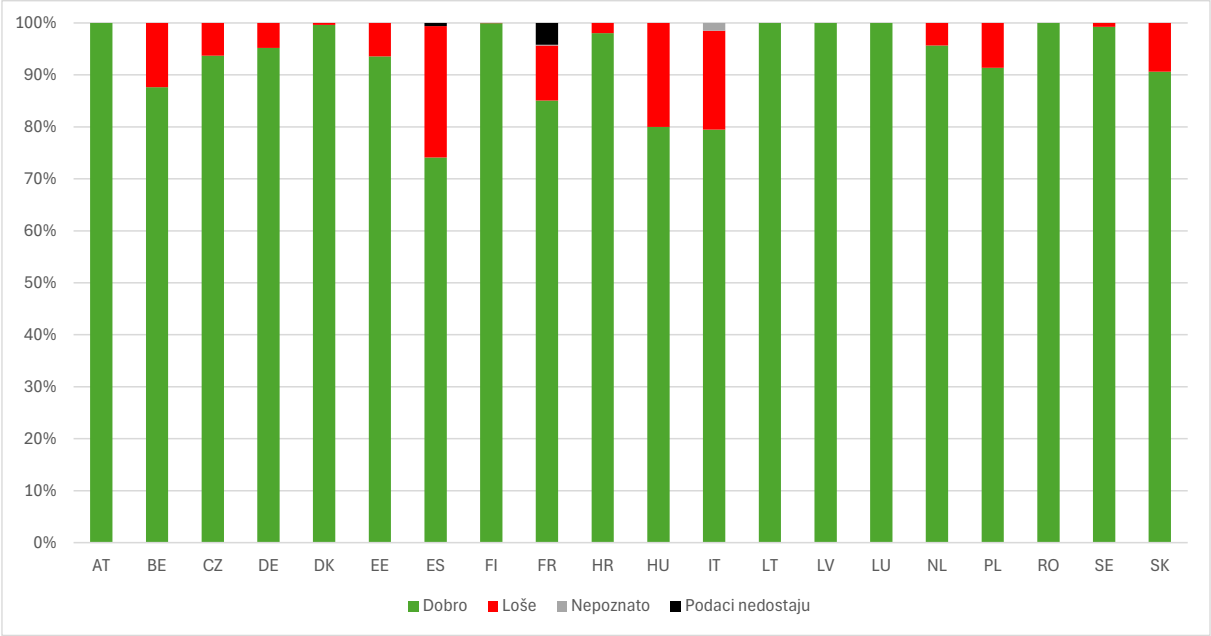
Usporedbom količinskog stanja podzemnih voda u istoj skupini država članica, zabilježeno je malo, ali ohrabrujuće poboljšanje: U razdoblju 2016. – 2021. za 95 % podzemnih vodnih tijela zabilježeno je dobro stanje, dok je u razdoblju 2009. – 2015. to bio slučaj za njih 92,4 %. Prema dostavljenim se podacima čini da je nadopuna podzemnih vodnih tijela, koja čine velik udio rezervi EU-a, uglavnom osigurana. Iako to može upućivati na to da klimatske promjene (još) ne utječu na podzemne vode u EU-u, potrebno je naglasiti da ne uzimaju sve države članice na odgovarajući način u obzir potrebe ekosustava ovisnih o podzemnim vodama i da ta slika iz 2021. ne prikazuje učinke sljedećih godina, koje su bile najsušnije u ovom stoljeću.

Slika 5 – Promjene u ocjeni količinskog stanja podzemnih vodnih tijela u EU-u iz prvih, drugih i trećih planova upravljanja riječnim slivovima (izvor: WISE Freshwater i rudarenje podataka u formatu PDF)



Međutim, postoje znatne geografske razlike među 20 država članica obuhvaćenih ovim izvješćem (vidjeti sliku 6).

Slika 6 – Pregled količinskog stanja podzemnih vodnih tijela po državama članicama 2021.



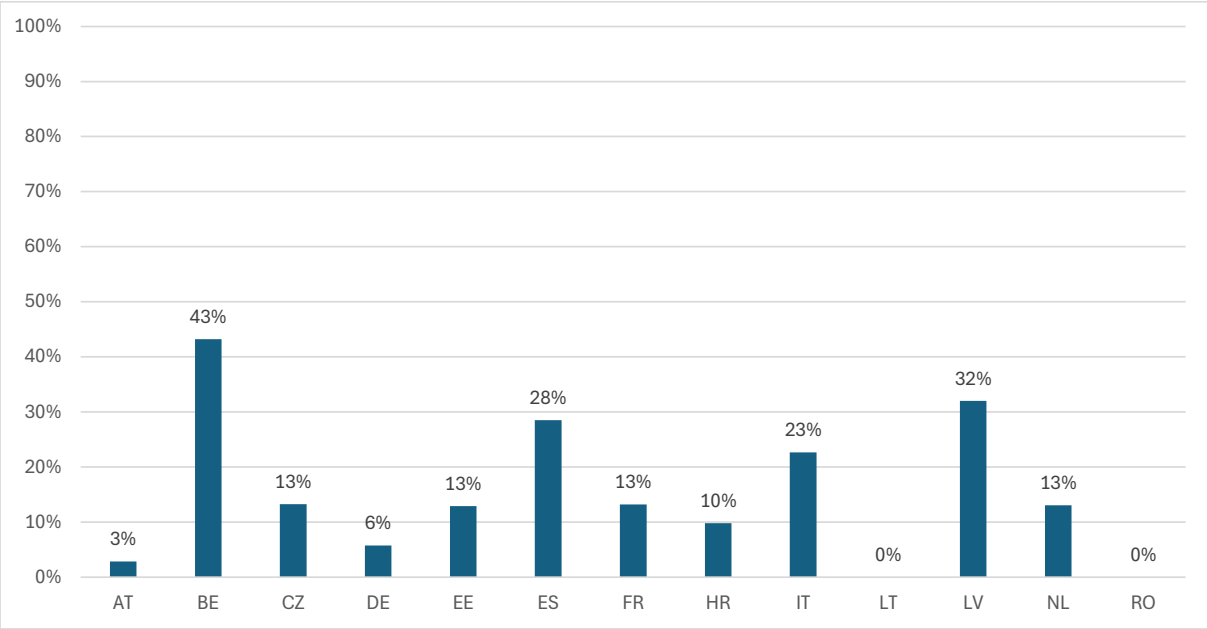
U 84 % utvrđenih slučajeva podzemna vodna tijela nisu uspjela postići dobro količinsko stanje jer je iz vodonosnika zahvaćena količina vode koja premašuje prirodni kapacitet za obnovu. Ostali su razlozi za nepostizanje dobrog količinskog stanja prodor slane vode (25 %), učinci na vodne ekosustave povezane s podzemnim vodnim tijelima (20 %) i kopneni ekosustavi ovisni o tim vodnim tijelima (9 %).

Gotovo sve države članice koje su dostavile izvješće[31] provele su **ocjenu vodne bilance**[32] za treće planove upravljanja riječnim slivovima, pri čemu ih je većina procijenila i dugoročna kretanja. Međutim, suprotno odredbama Direktive o podzemnim vodama, pri ocjeni količinskog stanja podzemnih vodnih tijela države članice ne uzimaju uvijek u obzir potrebe **vodnih ekosustava povezanih s podzemnim vodama** i **kopnenih ekosustava ovisnih o podzemnim vodama**. To je velik nedostatak jer ljudske aktivnosti koje mijenjaju razine podzemnih voda mogu znatno utjecati na stanje površinskih vodnih tijela ili naštetiti dragocjenim ekosustavima kao što su močvarna područja.

Tijekom zadnja tri ciklusa provedbe države članice izvijestile su da je velik dio podzemnih voda u dobrom količinskom stanju. Međutim, to je u suprotnosti s povećanjem nestašica vode u EU-u i zabilježenim povećanim oslanjanjem na podzemna vodna tijela kao izvor za javne usluge i navodnjavanje, što dovodi do povećanog zahvaćanja[33]. To pokazuje koliko je važno da države članice bolje primjenjuju dogovorene metodologije za ocjenu količinskog stanja tako da na odgovarajući način uzimaju u obzir sezonske varijacije i ubrzane učinke klimatskih promjena i da se manje oslanjaju na povijesne trendove i u potpunosti uzimaju u obzir ulogu podzemnih voda kao potpore rijekama i ekosustavima. Ocjena koja se temelji samo na razinama podzemnih voda nije dostatna[34]. Situacija upućuje i na to, kako je predložio EEA, da bi moglo biti potrebno preispitati postojeće metodologije.

Važan je podatak da nekoliko država članica očekuje pogoršanje situacije jer predviđaju da će se u nekim slučajevima znatno povećati broj podzemnih vodnih tijela za koja postoji rizik da do 2027. neće postizati dobro količinsko stanje (vidjeti sliku 7 u nastavku).

Slika 7 – Postotak podzemnih vodnih tijela za koja države članice izvješćuju da postoji rizik da do 2027. neće postizati dobro količinsko stanje (samo zemlje s e-izvješćivanjem)



[31] Osim Luksemburga, gdje je postupak u tijeku.
[32] Vodna bilanca je količina vode raspoložive za raspodjelu, koja se računa kao priljev umanjen za odljev u određenom riječnom slivu ili podslivu.
[33] Prema podacima EEA-a udio podzemnih voda u ukupnom zahvaćanju vode povećao se s 19 % u 2000. na 23 % u 2019.
[34] Vidjeti Sažetak smjernice br. 18. o Zajedničkoj provedbenoj strategiji.

- **Okvir 1: Zašto je EU još uvijek daleko od postizanja ciljeva Okvirne direktive o vodama?**
- Provedbom Okvirne direktive o vodama s godinama se postupno poboljšava znanje i razumijevanje stanja rijeka, jezera, prijelaznih voda te obalnih i podzemnih voda u EU-u. To poboljšano znanje djelomično objašnjava neke od prethodno navedenih trendova.
- Međutim, kao što je dokumentirano u provjeri primjerenosti Okvirne direktive o vodama iz 2019.[35], mnogi su čimbenici otežavali i još uvijek otežavaju učinkovitu provedbu Okvirne direktive o vodama i općenito su među uzrocima sporosti napretka od njezina početka. Ti su čimbenici:

  - kasno utvrđivanje ili podcjenjivanje pritisaka i rada potrebnog za uspostavu okvira upravljanja prilagođenog posebnim uvjetima u državama članicama,
  - nedovoljno smanjenje ukupnih pritisaka na vodna tijela, posebno onih povezanih s onečišćenjem iz raspršenih izvora (za razliku od relativnog uspjeha u smanjenju onečišćenja iz točkastih izvora) i degradacijom staništa (za koje bi prijeko potrebne bile mjere obnove za uklanjanje prijašnjih pritisaka, uključujući hidromorfološke promjene i postojeće onečišćenje),
  - sporo uvođenje djelotvornih mjera politike jer se programi mjera država članica često u nedovoljnoj mjeri temelje na analizi pritisaka i učinaka pa se često oslanjaju na jednostavna tehnološka rješenja za problem onečišćenja iz točkastih izvora, dok ostali izvori onečišćenja ostaju uglavnom zanemareni
  - ograničena dosljednost relevantnih politika jer dobro stanje vodnih tijela uvelike ovisi i o uključivanju ciljeva povezanih s vodom u druga područja politike, kao što su poljoprivreda, energetika i promet
  - izostanak prioritetnog statusa mjera za postizanje dobrog stanja vode, za razliku od drugih gospodarskih aktivnosti,
  - najčešće oslanjanje na osnovne mjere[36] umjesto na dodatne dopunske mjere koje se provode u mjeri dovoljnoj za postizanje ciljeva Okvirne direktive o vodama,
  - razdoblje u kojem priroda treba reagirati na mjere da bi se mogli dobiti očekivani rezultati,
  - sve osjetniji učinci klimatskih promjena (tj. povećanje temperature vode),
  - nedostatak financijskih sredstava i ograničenja administrativnih kapaciteta.

5. UPRAVLJANJE I MEĐUSEKTORSKI ASPEKTI

Dobro upravljanje ključno je za uspješno funkcioniranje složenih sustava upravljanja vodama u državama članicama, koji ovise o radu mnogih upravnih razina i sudjelovanju relevantnih strana. Sve države članice imenovale su svoja **nadležna tijela** za svako vodno područje. Ta su područja često pod nadležnošću više tijela koja su odgovorna za različite aspekte planova upravljanja riječnim slivovima. Slično tome, sve države članice imenovale su nadležna tijela za Direktivu o poplavama. Ta se tijela mogu razlikovati od onih imenovanih na temelju Okvirne direktive o vodama, a u nekim se državama članicama upravne jedinice utvrđene na temelju Direktive o poplavama ne poklapaju s vodnim područjima.

[35] SWD(2019) 439 final, str. 116.

[36] Konkretno, Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda i Direktivu o nitratima, koje se u programima mjera iz Okvirne direktive o vodama navode kao „osnovne mjere".

Mnoge države članice navode da su planovi upravljanja poplavnim rizicima i planovi upravljanja riječnim slivovima izrađeni koordinirano i ponekad istodobno, kako je i propisano Direktivom o poplavama[37]. Velika većina država članica provela je zajedničko savjetovanje za svoje planove upravljanja riječnim slivovima i planove upravljanja poplavnim rizicima[38], a nekoliko ih je ta dva plana objedinilo u jedan plan. Razlike među državama članicama ipak su veće kad je riječ o programu mjera iz Okvirne direktive o morskoj strategiji. Samo je nekoliko država članica dostavilo dokaze da su koordinirano oblikovale programe mjera na temelju Okvirne direktive o vodama i Okvirne direktive o morskoj strategiji kad je riječ o postupcima, sadržaju mjera i dosljednosti u odgovoru na iste pritiske. Na slabu koordinaciju ukazuje i usporedno izvješćivanje o drugom programu mjera na temelju Okvirne direktive o morskoj strategiji[39]. Stoga je riječ o području u kojem države članice trebaju nastojati više primjenjivati **pristup „od izvora do mora”**.

Iako su **koordinacijski mehanizmi** uglavnom uvedeni, većina ih se ne čini dostatnima za osiguravanje potpune sinergije i odgovarajuće dosljednosti među različitim razinama vlasti (npr. nedovoljno usklađeni pristupi provedbi Okvirne direktive o vodama na podnacionalnim razinama). Nedostatna je i koordinacija s drugim sektorskim politikama (npr. poljoprivrednom, energetskom), posebno kad je riječ o mjerama potrebnima za smanjivanje najznačajnijih pritisaka. Iako su za pravilnu provedbu i izvršenje Okvirne direktive o vodama i drugih propisa u području okoliša odgovorna tijela nadležna za okoliš, nužno je bolje integrirati ciljeve Okvirne direktive o vodama u sektorske politike i instrumente financiranja (kao što je ZPP). To podrazumijeva usklađivanje intervencija koje se podupiru u okviru ZPP-a s mjerama iz planova upravljanja riječnim slivovima.

Većina je država članica putem raznih kanala i mehanizama za savjetovanje intenzivno radila na tome da **aktivno uključi javnost i dionike** u izradu svojih planova upravljanja riječnim slivovima i planova upravljanja poplavnim rizicima. Većina država članica tako je uspjela privući širok raspon dionika. Međutim, u mnogim planovima nije objašnjeno na koji su način uzete u obzir povratne informacije dobivene od sudionika u savjetovanju ni jesu li ti sudionici o tome obaviješteni. Takva transparentna komunikacija ojačala bi zajednički osjećaj odgovornosti za planove.

Pritisci

U državama članicama koje su podnijele izvješća sljedeći su najvažniji pritisci na površinska vodna tijela[40]: **onečišćenje uzrokovano atmosferskim taloženjem** (utječe na 59 % vodnih tijela), **hidromorfološke promjene** (57 %) koje su rezultat odvodnje i navodnjavanja za poljoprivredu, proizvodnje hidroenergije, zaštite od poplava, plovidbe ili opskrbe pitkom vodom te **onečišćenje iz poljoprivrede** (32 %). Ostali su glavni pritisci u EU-u **ispuštanja komunalnih otpadnih voda** (14 %), **ispuštanja izvan kanalizacijskog sustava** (9 %) i

[37] Od 21 države članice njih je 15 u svojim planovima upravljanja poplavnim rizicima dostavilo čvrste, a ostalih šest barem neke dokaze da su osigurale koordinaciju s Okvirnom direktivom o vodama.
[38] Kad je riječ o zajedničkim savjetovanjima o nacrtima planova upravljanja poplavnim rizicima i planova upravljanja riječnim slivovima, 15 država članica izvijestilo je da su ih provele (u prethodnom je ciklusu to navelo njih 13).
[39] Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o Komisijinoj ocjeni programâ mjera država članica kako su ažurirani na temelju članka 17. Direktive 2008/56/EZ (COM(2025) 3) i s njime povezan radni dokument službi (SWD(2025) 1).
[40] Na temelju podataka s platforme WISE Freshwater koji obuhvaćaju 18 od 20 država članica za koje su podaci dostupni u elektroničkom obliku od lipnja 2024.

zahvaćanje (9 %) za razne svrhe. Drugi pritisci koji su najčešće navođeni u planovima upravljanja riječnim slivovima jesu onečišćenje uzrokovano **otjecanjem voda s gradskih površina** (8 %), **prelijevanjem oborinskih voda** (5 %) i **ispuštanjima iz industrijskih postrojenja** (6 %). Treba napomenuti da isto vodno tijelo može biti izloženo većem broju pritisaka, tako da ukupan zbroj nije 100 %.

Nažalost, na 13 % vodnih tijela u EU-u i dalje utječu neidentificirani antropogeni pritisci pa i dalje ima prostora za unapređenje znanja u tom području. Za 10 % vodnih tijela obuhvaćenih izvješćima nije utvrđen znatan pritisak.

Pritisak **invazivnih stranih vrsta** – onih koje izazivaju zabrinutost na razini EU-a[41] i nacionalnoj razini – na slatkovodne i morske ekosustave u Europi sve je veći, što je vidljivo iz niza izvješća[42]. Unatoč mogućem izravnom utjecaju tih vrsta na postizanje dobrog ekološkog stanja, čini se da je taj pritisak podcijenjen i identificiran je samo u 2,2 % vodnih tijela uključenih u izvješća. Informacije o invazivnim stranim vrstama i mjerama poduzetima za rješavanje tog problema vrlo često nedostaju ili nisu vrlo detaljno navedene u planovima upravljanja riječnim slivovima.

Iako se u izvješćima navodi da 71 % **podzemnih vodnih tijela** u EU-u nije izloženo znatnim pritiscima, gotovo 30 % njih pogođeno je nizom pritisaka. To posebno uključuje **onečišćenje iz raspršenih poljoprivrednih izvora** (npr. pesticida i gnojiva), koje utječe na 59 % zahvaćenih podzemnih vodnih tijela, **zahvaćanje za javnu vodoopskrbu** (25 %), **zahvaćanje vode za poljoprivredu** (22 %), **korištenje u industriji** (12 %) i **druge svrhe** (12 %). Onečišćenje iz drugih raspršenih izvora, posebno **otjecanje voda s gradskih površina** (16 %) i **ispuštanja izvan kanalizacijske mreže** (6 %), također predstavlja velik pritisak, kao i onečišćenje iz **kontaminiranih ili napuštenih industrijskih lokacija** (17 %) i **postojeće onečišćenje** (13 %).

Programi mjera

Analizom programa mjera koje su države članice obvezne izraditi kako bi spriječile ili ograničile te pritiske dobiva se detaljnija slika stanja.

Znatan broj mjera najavljenih u drugim planovima upravljanja riječnim slivovima nije proveden. Kao i ranije, nedostatna financijska sredstva za mjere utvrđena su kao najveća prepreka (86 %), nakon čega su uslijedila neočekivana kašnjenja (81 %), nepostojanje odgovarajućih nacionalnih mehanizama, primjerice nacionalnih propisa i drugih mjera koje još nisu donesene (70 %) i problemi s upravljanjem (57 %). Poteškoće u stjecanju zemljišta potrebnog za provedbu određenih mjera također se redovito navode kao jedan od najvećih izazova.

Iz trećih programa mjera predstavljenih u planovima upravljanja riječnim slivovima za razdoblje 2022. – 2027. vidljivo je da države članice i dalje imaju različite pristupe njihovoj izradi i izvješćivanju. Programi mjera često sadržavaju prilično dug popis mjera, ali se čini da

[41] Kako je navedeno u Uredbi (EU) br. 1143/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o sprječavanju i upravljanju unošenja i širenja invazivnih stranih vrsta.
[42] Na primjer, prema podacima iz Cid, N. i Cardoso, A. C., 2013., *European freshwater alien species, Global Freshwater Biodiversity Atlas* (freshwaterbiodiversity.eu) broj slatkovodnih invazivnih stranih vrsta u posljednjih se 100 godina povećao sedmerostruko.

nedostaje nekoliko ključnih elemenata. Prije svega, nema jasne procjene toga što je još potrebno učiniti kako bi se postiglo dobro stanje. Nema ni dovoljno informacija o određivanju prioritetnih mjera na temelju potrebne analize troškovne učinkovitosti. Troškovi i financiranje planiranih mjera često nisu utvrđeni. Budući da države članice često navode da se suočavaju s poteškoćama u financiranju, to bi moglo značiti da sredstva potrebna za provedbu programa mjera nisu uvijek unaprijed osigurana. Time se smanjuje djelotvornost programa mjera.

6. SUZBIJANJE TRIJU KRIZA KOJE POGAĐAJU NAŠ PLANET

6.1. PREMA NULTOJ STOPI ONEČIŠĆENJA RIJEKA, JEZERA, OBALNIH VODA I PODZEMNIH VODA

6.1.1. Što se poduzima kako bi se suzbilo onečišćenje iz poljoprivrede?

Onečišćenje iz raspršenih **poljoprivrednih** izvora jedan je od glavnih pritisaka onečišćenja na vodna tijela u EU-u (sve države članice koje su podnijele izvješća utvrdile su ga u gotovo svim vodnim područjima) i utječe i na površinska i na podzemna vodna tijela. To je uglavnom posljedica neodrživih praksi upravljanja zemljištem i prekomjernog i nepravilnog korištenja, s jedne strane, gnojovke/gnoja koji sadržavaju dušik, zbog kojeg se u vodi javljaju nitrati, i, s druge strane, pesticida i drugih opasnih tvari. Kako je prethodno navedeno u 2. odjeljku, nitrati su najčešća onečišćujuća tvar u podzemnim vodnim tijelima i uzrokuju i eutrofikaciju površinskih vodnih tijela. To je u skladu s analizama opterećenja hranjivim tvarima u morskim regijama EU-a, koje pokazuju da u svim regijama osim crnomorske najveći dio dušika u moru potječe iz poljoprivrede[43]. Situacija je nešto raznolikija za fosfor, koji u gotovo svim morskim regijama uglavnom potječe iz otpadnih voda, dok je poljoprivreda drugi najveći izvor.

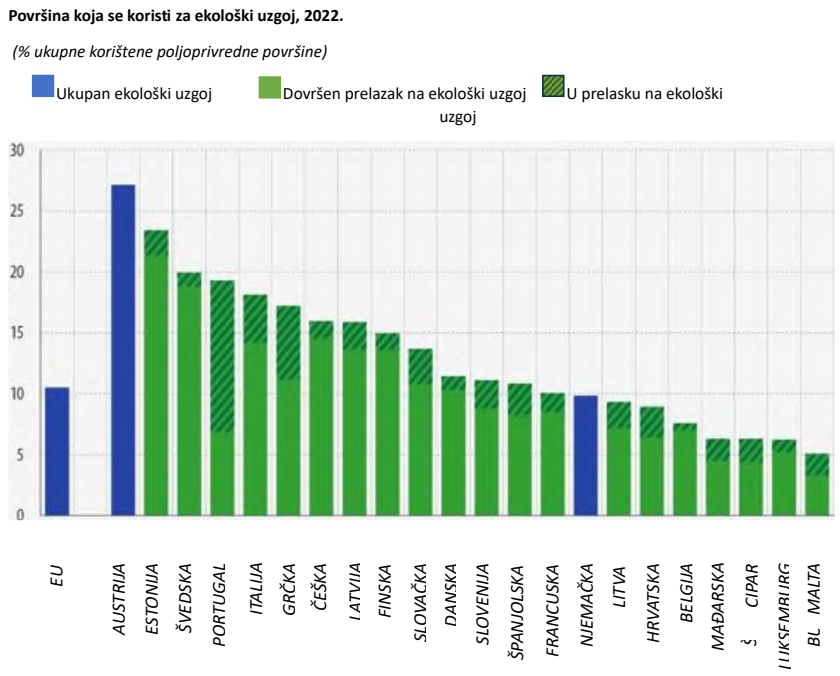
Iako su zabilježena znatna poboljšanja u odnosu na 90-e godine 20. stoljeća i većina država članica i poljoprivrednika intenzivno je radila na smanjenju otjecanja hranjivih tvari u vode, podaci o kvaliteti slatke vode pokazuju da se rezultati nisu poboljšali. To je znak da su za ponovno smanjivanje koncentracija hranjivih tvari potrebne radikalnije mjere, koje bi u političkom smislu moglo biti teško donijeti. Iako je od donošenja Direktive o nitratima prošlo 35, a Okvirne direktive o vodama 25 godina, postojeće mjere još nisu dostatne za postizanje njihovih ciljeva. To se može vidjeti i u morskom okolišu, posebno u morskoj regiji Baltičkog mora, koja ima najveći udio obalnih voda u kojima su uvjeti povezani s hranjivim tvarima problematični (58 %). Eutrofikacija se javlja i na jugu Sjevernog mora, duž sjeverozapadne obale Francuske i blizu utoka rijeka u Sredozemno more. S druge strane, u Baltičkom moru i Crnom moru uočena su velika područja s manjkom kisika, do čega je došlo zbog eutrofikacije, prirodnih uvjeta i viših temperatura vode uzrokovanih klimatskih promjena.

Ta stagnacija može se objasniti činjenicom da je u većini država članica ostvaren ograničen napredak u izradi **kvantitativnih procjena nedostataka**, na temelju kojih bi se trebao utvrditi način da se smanji opterećenje **hranjivim tvarima** i **pesticidima**. Komisija je tu preporuku iznijela u prethodnom ciklusu, ali rijetke su države članice prijavile smanjenje opterećenja hranjivim tvarima, a još ih je manje izvijestilo da su ocijenile djelotvornost dosad poduzetih mjera.

[43] Izvješće o provedbi Okvirne direktive o pomorskoj strategiji (europa.eu).

Istodobno, jasno je vidljivo i ohrabrujuće **stalno povećanje udjela poljoprivrednih zemljišta koja se koriste za ekološku poljoprivredu u EU-u**, što obično dovodi do smanjenja onečišćenja hranjivim tvarima i pesticidima. Međutim, brzina prihvaćanja ekološke poljoprivrede razlikuje se među državama članicama i kreće se od gotovo 30 % ukupne poljoprivredne proizvodnje u Austriji do manje od 1 % u Malti (vidjeti sliku 8 u nastavku).

Slika 8 – Udio ukupne korištene poljoprivredne površine koja se koristi za ekološki uzgoj 2022., po državi članici (izvor: EUROSTAT 2024.)[44]



Francuska, Portugal i Slovačka: procjena. Cipar i Crna Gora: privremeni podaci. Austrija: podaci preuzeti izravno od Saveznog ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo, regije i vodno gospodarstvo. Norveška: 2021.

Uglavnom se provode osnovne mjere, ali ne procjenjuju sve države članice hoće li planirane mjere biti dovoljne za postupno postizanje dobrog stanja. Ako su provedene procjene

[44] Ekološka poljoprivreda u EU-u:16,9 milijuna hektara 2022. – Eurostat (europa.eu).

nedostataka, države članice izvijestile su da se mjerama „neće u potpunosti" postići sve što je potrebno za smanjenje onečišćenja hranjivim tvarima i pesticidima do 2027. To je u skladu s onim što je Komisija prethodno utvrdila, među ostalim na temelju Direktive o nitratima.

Osim toga, obvezne mjere ograničene su na mjere utvrđene u relevantnom pravu EU-a[45] i primjenjivim zahtjevima (višestruka sukladnost i ekologizacija) u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) za razdoblje 2014. – 2022.

Čini se da mnoge države članice uvode ograničenja upotrebe pesticida uglavnom kad je potrebno poboljšati stanje vodnih tijela koja se koriste za zahvaćanje vode za piće. Za takve obvezne zahtjeve za poljoprivrednike u okviru provedbe Okvirne direktive o vodama može se dobiti potpora iz ZPP-a u obliku takozvanih plaćanja na temelju Okvirne direktive o vodama, ali taj instrument i dalje se rijetko koristi[46].

Sredstvima ZPP-a često se podupire nekoliko dobrovoljnih mjera, posebno u okviru obveza povezanih s poljoprivredom, okolišem i klimatskim promjenama[47], i druge relevantne mjere uključene u programe ruralnog razvoja (2014. – 2022.) koje su izradile države članice. Međutim, te mjere, zajedno s provedenim osnovnim mjerama, nisu dovoljne za smanjenje pritisaka koje uzrokuju nitrati i pesticidi. To može biti posljedica niza čimbenika, uključujući inherentna ograničenja u osmišljavanju predmetnih dobrovoljnih mjera, činjenicu da države članice nisu dovoljno razradile mjere, ograničenu primjenu među poljoprivrednicima i ograničenu primjenu na najteže pogođenim područjima.

Na temelju dostavljenih informacija čini se da nisu sve poljoprivredne mjere najavljene u drugim planovima upravljanja riječnim slivovima provedene kako je planirano. Među navedenim su poteškoćama nedostatna financijska sredstva i kašnjenja.

Kad je riječ o ZPP-u za razdoblje 2023. – 2027., može se očekivati veći doprinos za rješavanje problema onečišćenja nitratima i pesticidima[48]. To uključuje poboljšane standarde uvjetovanosti[49], kao što su stroži zahtjevi za upravljanje tlom (npr. plodored/diversifikacija, granični pojasevi) i novi zahtjev povezan s kontrolama raspršenih izvora onečišćenja fosfatima. Instrumenti dostupni u okviru financiranja ruralnog razvoja[50] (obveze povezane s poljoprivredom, okolišem i klimatskim promjenama, uključujući ekološku poljoprivredu, potporu ulaganjima, plaćanja na temelju Okvirne direktive o vodama, osposobljavanje/savjetovanje, inovacije i suradnju) i dalje su dostupni i dopunjeni ekoshemama u okviru kojih se podupiru primjeri prakse prihvatljive za okoliš/klimu; države

[45] Konkretno u Direktivi o nitratima, Uredbi o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja (Uredba (EZ) br. 1107/2009) i Direktivi o održivoj upotrebi (2009/128/EZ).

[46] Četiri države članice (Austrija, Danska, Luksemburg i Španjolska) pružale su potporu za ta plaćanja u okviru programa ruralnog razvoja (2014. – 2022.), a pet država članica (Austrija, Danska, Italija, Luksemburg i Španjolska) uključilo je takva plaćanja u svoje strateške planove u okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. Ta su plaćanja uglavnom bila namijenjena za slučajeve ograničenja/zabrane gnojidbe i upotrebe pesticida u zaštićenim područjima za vodu za piće i za mjere za smanjenje dušika u obalnim slivovima u Danskoj.

[47] Plaćanja za višegodišnje obveze za okolišno i klimatski prihvatljivu poljoprivrednu praksu koja nadilaze osnovne obvezne zahtjeve.

[48] Vidjeti „Prikaz i analizu strateških planova u okviru ZPP-a" (2023. – 2027.) (file:///C:/Users/faltech/Downloads/mapping%20and%20analysis%20of%20cap%20strategic%20plans-KF0323354ENN%20(3).pdf).

[49] Uvjetovanost povezuje primanje potpune potpore u okviru ZPP-a s usklađenošću poljoprivrednika i drugih korisnika s osnovnim standardima koji se odnose na okoliš, klimatske promjene, javno zdravlje, zdravlje bilja i dobrobit životinja. Osnovni standardi obuhvaćaju propisane zahtjeve o upravljanju (SMR) i standarde dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta zemljišta (standardi GAEC).

[50] Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), cf. Uredba 1305/2013.

članice moraju izdvojiti najmanje 25 % sredstava Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi za te sheme[51]. Potpora u okviru ekoshema i obveza povezanih s poljoprivredom, okolišem i klimatskim promjenama obuhvaća, među ostalim, bolje upravljanje hranjivim tvarima[52] i održivu upotrebu pesticida[53].

Nijedna država članica za ocjenu dobrog ekološkog stanja površinskih voda ne koristi **pragove za koncentracije hranjivih tvari**, a samo neke utvrđuju potrebno **smanjenje opterećenja** uzvodno u relevantnom riječnom slivu. Kako je prethodno navedeno, to utječe i na postizanje ciljeva utvrđenih u Okvirnoj direktivi o morskoj strategiji jer, na temelju podataka koje su države članice dostavile 2018. na temelju članka 8. te direktive, na 87 % morskog područja nije postignut cilj dobrog stanja okoliša s obzirom na eutrofikaciju.

6.1.2. Što se poduzima kako bi se suzbilo onečišćenje iz drugih sektora?

Onečišćenje iz sektora kao što su **urbana naselja, industrija i energetika** također ugrožava vodeni okoliš, a time i zdravlje ljudi.

Osnovne mjere za rješavanje problema onečišćenja iz tih sektora uglavnom su uvedene. Te mjere uključuju sustave odobravanja i izdavanja dozvola za kontrolu ispuštanja otpadnih voda iz točkastih izvora, registre ispuštanja otpadnih voda, zabranu ili ograničavanje svih izravnih ispuštanja u podzemne vode i/ili ciljane mjere za uklanjanje ili smanjenje onečišćenja prioritetnim tvarima i drugim tvarima.

U većini se slučajeva provode posebne mjere za onečišćujuće tvari koje otežavaju postizanje dobrog kemijskog ili ekološkog stanja vodnih tijela. Među tim su mjerama smanjivanje ili prestanak ispuštanja određenih onečišćujućih tvari u vodu, sanacija kontaminiranih lokacija i rješavanje problema starijeg onečišćenja u sedimentima, podzemnim vodama i tlu. Međutim, nisu svi nacionalni planovi upravljanja riječnim slivovima jednako detaljni u smislu izričitog povezivanja pojedinačnih tvari s konkretnim mjerama za borbu protiv onečišćenja. Potreban je veći napredak u tom području i u izradi analize nedostataka za potrebe osmišljavanja mjera.

Sve države članice prijavile su **inventare emisija, ispuštanja i gubitaka** štetnih tvari. Međutim, postoje velike razlike među državama članicama i unutar njih kad je riječ o tome koje su relevantne toksične tvari obuhvaćene i u kojoj mjeri. Živa, benzo(a)piren, fluoranten, benzo(g,h,i)perilen (policiklički aromatski ugljikovodici), nikal, olovo i kadmij (teški metali) i nonilfenol (neionske površinski aktivne tvari), perfluorooktan sulfonska kiselina (PFOS, vrsta PFAS-a) i tributilkositar-kation (vrlo otrovan biocid) deset je najčešćih tvari za koje su uspostavljeni inventari.

Većina država članica u izvješću je navela osnovne mjere povezane s izgradnjom ili nadogradnjom postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda i priznala da je potrebno daljnje usklađivanje s Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda. Trenutačno se 82 % komunalnih otpadnih voda u EU-u prikuplja i pročišćava u skladu sa standardima EU-a.

---

[51] Vidjeti i članak 97. stavke 1. i 2. Uredbe 2021/2115.

[52] Potpora za poljoprivrednu praksu za poboljšanje upravljanja hranjivim tvarima planira se pružati za 15,2 % poljoprivredne površine u EU-u.

[53] Planira se da se za 27 % poljoprivredne površine u EU-u preuzmu obveze koje dovode do održive upotrebe pesticida kako bi se smanjili rizici od pesticida i njihovi učinci, primjerice istjecanje pesticida.

Provedbom revidirane Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda dodatno će se smanjiti onečišćenje koje potječe iz njih. Ta direktiva sadržava nova pravila o prelijevanju oborinskih voda i otjecanju voda s gradskih površina. Ta će pravila pomoći državama članicama da uspješnije odgovore na te pritiske, koji prije nisu bili obuhvaćeni propisima EU-a.

Okvirna direktiva o vodama ne obuhvaća onečišćenje smećem, uključujući plastiku, ali to je važno područje u kojem se moraju ostvariti sinergije s Okvirnom direktivom o morskoj strategiji jer vrlo velika količina plastike u moru potječe iz rijeka. Ocjena programa mjera na temelju Okvirne direktive o morskoj strategiji pokazuje da su države članice poduzele niz mjera protiv glavnih izvora smeća, počevši od aktivnosti povezanih s kanalizacijom iz urbanih područja i drugih izvora na kopnu (npr. industrije, poljoprivrede). Zahvaljujućim tim mjerama **smeće na plažama** u svim morskim bazenima u EU-u smanjeno je za 29 % u razdoblju od 2015. do 2021.. Te su mjere vjerojatno imale pozitivan učinak i na rijeke, jezera i obalne vode.

Da bi se postigli ciljevi Okvirne direktive o vodama i budući da atmosferska taloženja i dalje stvaraju velik pritisak na zdravlje vodnih tijela, neophodno je da se na izvoru provode mjere s ciljem smanjenja ispuštanja onečišćujućih tvari, uključujući uPBT-ove, koje je rezultat upotrebe fosilnih goriva. Za to će biti nužno primijeniti integrirani pristup onečišćenju u raznim okolišnim medijima, koji se zagovara u akcijskom planu za postizanje nulte stope onečišćenja. S obzirom na to očekuje se da će stroži standardi iz nedavno revidirane Direktive o kvaliteti zraka, revidirana Direktiva o industrijskim emisijama, djelotvorna provedba Uredbe o živi i opći rad EU-a na dekarbonizaciji pridonijeti smanjenju emisija nekih pojedinačnih tvari koje putem emisija u zrak ulaze u vodeni okoliš.

6.2. OBNOVA RIJEKA, JEZERA, OBALNIH VODA I PODZEMNIH VODA

6.2.1. Promjene fizičkih obilježja i prirodnog protoka vodnih tijela – koja je razina ljudske intervencije u vodnom sustavu?

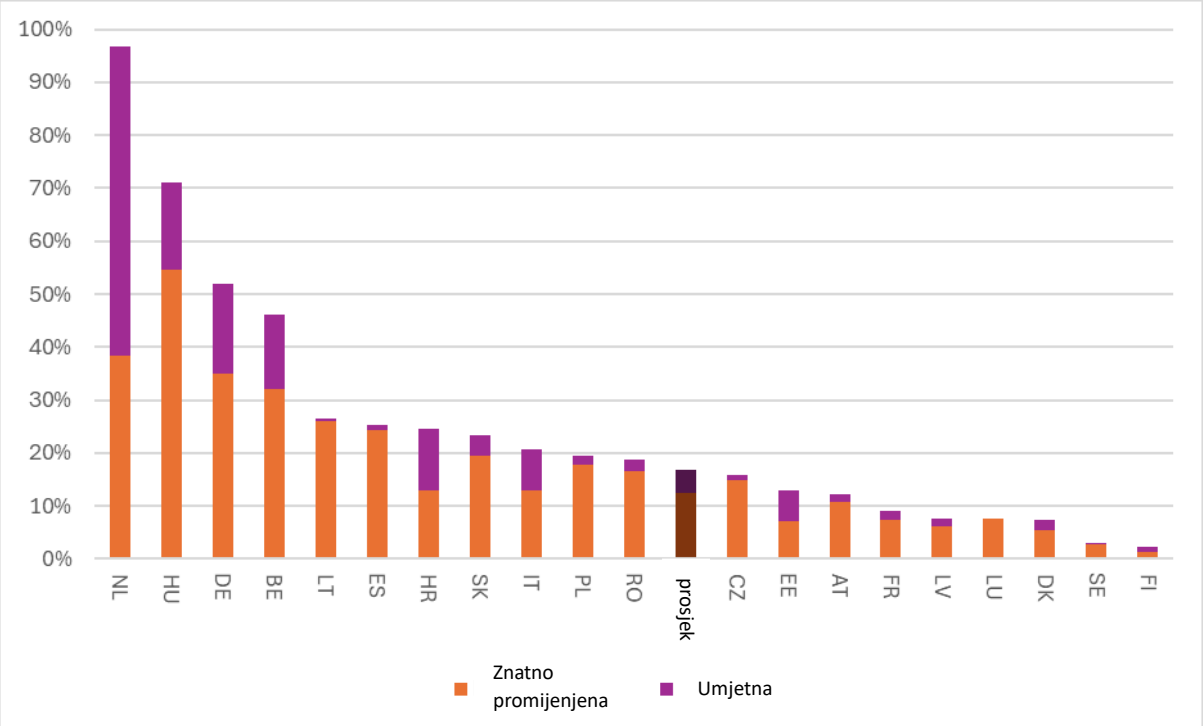
Ljudi svojim aktivnostima već stotinama godina fizički mijenjaju oblik rijeka, jezera, ušća i obalnih voda u EU-u tako što uklanjaju prirodne značajke i grade betonsku infrastrukturu (tj. znatno mijenjanju vodna tijela) i nove kanale i akumulacijska jezera (tj. umjetna vodna tijela). Kao posljedica svega toga nastali su novi, ali neprirodni vodni sustavi.

Planovi upravljanja riječnim slivovima pokazuju da postoje vrlo velike razlike među državama članicama u pogledu stupnja ljudske intervencije u njihovu prirodnom vodenom okolišu. Što su ljudske intervencije intenzivnije, to se više mijenjaju značajke vodnih tijela, a neka postaju potpuno umjetna. Udio tih **znatno promijenjenih vodnih tijela** i **umjetnih vodnih tijela** blago se povećao u ovom ciklusu izvješćivanja: njih 12,4 % navedeno je kao znatno promijenjeno, a 4,4 % kao umjetno[54] u 20 država članica koje su uključene u analizu, dok su ti postoci u prethodnom ciklusu izvješćivanja iznosili 11,9 % i 4,1 %.

Na slici 9 u nastavku može se vidjeti kako je razina ljudske intervencije u nekim državama članicama (Nizozemskoj, Mađarskoj, Njemačkoj i Belgiji) vrlo visoka, dok je u nekima od ostalih država članica (npr. Finskoj i Švedskoj) dobro očuvano prirodno stanje.

[54] Međutim, tri države članice još nisu dovršile to razvrstavanje (Hrvatska, Slovačka) ili je ono u postupku revizije (Švedska).

Slika 9 – Postotak površinskih vodnih tijela koja su države članice u trećim planovima upravljanja riječnim slivovima navele kao znatno promijenjena ili umjetna



Tri države članice (Austrija, Hrvatska, Slovačka) izvijestile su o znatnom povećanju svojeg udjela znatno promijenjenih vodnih tijela i umjetnih vodnih tijela, što je, čini se, rezultat izmjena u klasifikaciji određenih vodnih tijela i, u manjoj mjeri, novih promjena. Očekuje se da će se zbog nove metodologije njihov udio znatno povećati i u Švedskoj.

Glavne namjene vode povezane s visokim stupnjem ljudske intervencije, zbog kojeg se vodna tijela razvrstavaju kao znatno promijenjena, jesu: i. zaštita od poplava (37 %); ii. poljoprivreda (odvodnja sa zemljišta 23 %, navodnjavanje 15 %); iii. hidroenergija (21 %); iv. opskrba pitkom vodom (11 %); i v. drugi urbani razvoj (10 %).

S obzirom na njihove izmijenjene značajke, takva vodna tijela ne moraju postići dobro ekološko stanje, već samo dobar ekološki potencijal, koji država članica treba definirati na temelju zahtjeva iz Priloga V. Okvirnoj direktivi o vodama.

Ohrabrujuće je to što se metodologije poboljšavaju kako bi se utvrdili uvjeti za dobar ekološki potencijal na temelju zahtjeva iz Okvirne direktive o vodama. Međutim, države članice i dalje različito definiraju dobar ekološki potencijal i u svojim ocjenama primjenjuju različite pretpostavke i kriterije. Osim toga, neke države članice nisu definirale dobar ekološki potencijal za sva znatno promijenjena vodna tijela, što znači da za njih nisu utvrđeni jasni ciljevi koje je potrebno postići.

Na temelju informacija dostupnih na platformi WISE za 16 država članica[55] koje su do dovršetka ovog izvješća uspjele podnijeti izvješće elektroničkim putem, samo 16,8 % znatno promijenjenih vodnih tijela i umjetnih vodnih tijela ima dobar ekološki potencijal. Međutim, postoje znatne razlike među državama članicama (udio relevantnih vodnih tijela koja imaju dobar ekološki potencijal kreće se od nule u Belgiji i Nizozemskoj do otprilike polovine u Španjolskoj i Rumunjskoj).

6.2.2. Zaštićena područja

Postoje razni razlozi zbog kojih su određena vodna tijela zakonski zaštićena. Kad je riječ o površinskim vodnim tijelima i zaštiti gospodarski važnih akvatičnih vrsta (tj. akvakulture), zaštićena područja određena su na temelju direktiva o vodi za piće, vodi za kupanje, staništima, pticama i nitratima. U ovom ciklusu izvješćivanja većina je država članica prijavila veći broj vodnih tijela povezanih sa zaštićenim područjima određenima na temelju drugih propisa EU-a te su, prema odredbama iz Okvirne direktive o vodama, ažurirale **registar zaštićenih područja**.

Vrlo je pozitivan pomak to što se, uz nekoliko iznimaka, čini da je **praćenje tih područja unaprijeđeno**, što je vjerojatno povezano s općim poboljšanjima praćenja u skladu s Okvirnom direktivom o vodama.

Za vodna tijela povezana sa zaštićenim područjima možda će se morati postići stroži ili konkretniji ciljevi upravljanja vodama u odnosu na ciljeve dobrog stanja utvrđene u Okvirnoj direktivi o vodama. Tako bi se osigurala usklađenost s relevantnim propisima čiji je cilj zaštita određenih ekosustava, vrsta i vode za piće i kupanje. To može podrazumijevati donošenje dodatnih mjera.

Kako je propisano direktivama o prirodi, države članice uglavnom su utvrdile posebne ciljeve za **zaštićena područja za staništa i vrste (područja mreže Natura 2000)**, iako se u nekim slučajevima točne potrebe još uvijek utvrđuju. U nekim su slučajevima države članice odredile i dodatne ciljeve i mjere za **osjetljiva područja** na temelju Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, **vode za kupanje** i **zaštitne zone za vodu za piće**, ali su ti ciljevi ili mjere u izvješćima često tek općenito opisani[56]. Neke države članice s komercijalnim interesom u području proizvodnje školjkaša (ili, rjeđe, slatkovodne ribe) odredile su **zaštićena područja za gospodarski značajne akvatične vrste[57].** Za područja za školjkaše neke su države članice (Hrvatska, Nizozemska i Rumunjska) postavile iste ciljeve kakvi su i u direktivama o školjkašima, koje su u međuvremenu stavljene izvan snage[58]. Jedna država članica (Francuska) za sva ta područja primjenjuje mikrobiološke standarde koji se razlikuju

[55] Na temelju informacija dostupnih 31. svibnja 2024.

[56] Neke države članice izvijestile su o mjerama za zaštićena područja za staništa i vrste, a neke su jasno uputile na planove upravljanja na temelju relevantnih direktiva (o pticama i staništima). U nekim se slučajevima za ta zaštićena područja pretpostavlja da je postizanje dobrog stanja na temelju Okvirne direktive o vodama dovoljno za ispunjavanje dodatnih ciljeva.

[57] To su Hrvatska, Francuska, Italija, Nizozemska, Poljska, Rumunjska i Španjolska za školjkaše te Hrvatska, Italija i Latvija za slatkovodnu ribu.

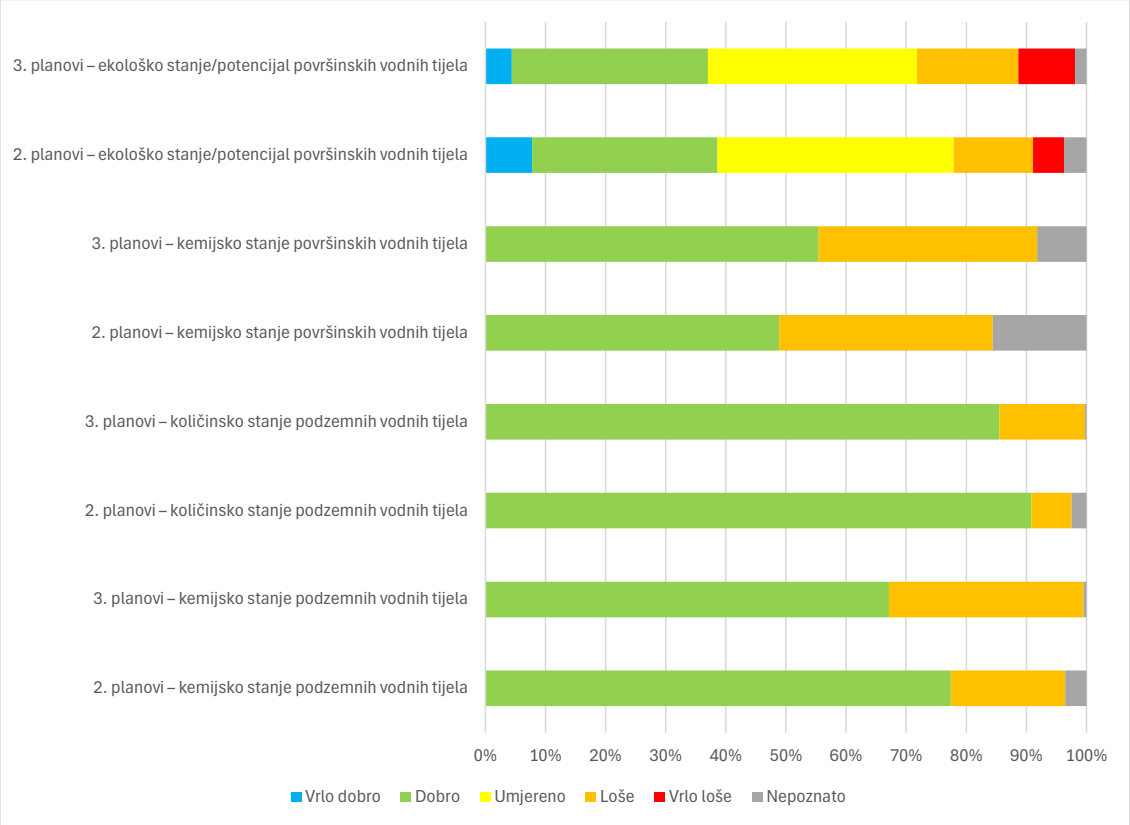
[58]Prijašnja Direktiva 2006/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o kvaliteti slatkih voda kojima je potrebna zaštita ili poboljšanje kako bi bile pogodne za život riba i Direktiva 2006/113/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o propisanoj kvaliteti vode u kojoj žive školjkaši, koje od 2013. nisu na snazi. Prema Okvirnoj direktivi o vodama razinu zaštite iz tih direktiva stavljenih izvan snage trebalo bi zadržati tako da se područja određena na temelju prijašnjih direktiva o ribama i školjkašima uključe kao zaštićena područja na temelju Okvirne direktive o vodama.

od onih iz direktiva stavljenih izvan snage, dok Italija i Španjolska na nekim područjima primjenjuju iste standarde, a na drugima različite. Za Poljsku informacije o standardima nisu jasne.

U slučajevima u kojima su utvrđeni dodatni ciljevi, oni su uglavnom ostvareni za zaštitne zone za vodu za piće, područja određena za školjkaše i vode za kupanje, dok je za područja mreže Natura 2000 ostvaren samo mali dio utvrđenih ciljeva.

Nažalost, čini se da gotovo ni u jednoj državi članici određivanje zaštićenih područja ne dovodi do očekivanih poboljšanja u općem stanju vodnih tijela. Naprotiv, kako je prikazano na slici 10 u nastavku, podaci ukazuju na **povećanje broja vodnih tijela povezanih sa zaštićenim područjima u lošem stanju** u odnosu na prethodni ciklus. To bi se djelomično moglo povezati sa znatnim smanjenjem broja područja nepoznatog stanja. Međutim, time se ujedno potvrđuje ograničen napredak u provedbi direktiva o prirodi u odnosu na razdoblje 2013. – 2018., koji je ocijenjen u izvješću o stanju prirode iz 2020. U tom je izvješću navedeno da je samo 17 % zaštićenih staništa u rijekama i jezerima te aluvijalnih i obalnih staništa bilo u dobrom stanju očuvanosti, a velika većina zaštićenih vrsta riba i vodozemaca bila je u lošem ili vrlo lošem stanju očuvanosti (80 % odnosno 60 % populacija)[59]. To upućuje na to da sâmo određivanje zaštićenih područja i dalje ne osigurava bolje upravljanje vodama koje je potrebno za zaštitu površinskih i podzemnih voda na tim područjima.

Slika 10 – Stanje vodnih tijela na zaštićenim područjima na temelju podataka iz drugih i trećih planova upravljanja riječnim slivovima (izvor: Treće elektroničko izvješćivanje o planovima upravljanja riječnim slivovima)



[59] Stanje prirode u EU-u – Rezultati izvješćivanja na temelju direktiva o prirodi za razdoblje 2013. – 2018.; https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020.

6.2.3. Što se poduzima kako bi se smanjili hidromorfološki pritisci i obnovila priroda?

Fizikalne i hidrološke promjene navedene su kao znatan pritisak u gotovo svim vodnim područjima. Taj znatan pritisak potječe iz sektora poljoprivrede (navodnjavanje i odvodnja), hidroenergije, zaštite od poplava, plovidbe i opskrbe pitkom vodom.

Sve države članice izvijestile su o mjerama za smanjenje negativnih učinaka **hidromorfoloških pritisaka** na okoliš poboljšanjem režima protoka, obnovom kontinuiteta rijeka i osiguravanjem poštovanja ekološki prihvatljivih protoka. To uključuje izgradnju prolaza za ribe, uklanjanje starih i zastarjelih prepreka, obnovu rijeka poboljšanjem obalnih područja i poplavnih ravnica i vraćanje riječnih obala u prirodno stanje. Na primjer, na temelju nedavnog izvješća organizacije Dam Removal Europe[60], koalicije nevladinih organizacija, u 15 europskih zemalja 2023. uklonjeno je 487 prepreka, što je povećanje za 50 % u odnosu na dotad rekordni broj postignut 2022. Čini se da ih je najveći broj uklonjen u Francuskoj, a slijede Španjolska, Švedska, Danska i Estonija. Te mjere mogu pridonijeti omogućavanju 25 000 km slobodnog toka rijeka, što je cilj za 2030., utvrđen u strategiji EU-a za bioraznolikost i nedavno donesenom Aktu o obnovi prirode[61]. Međutim, fragmentacija rijeka i degradacija zaštićenih vodenih i o vodi ovisnih staništa i vrsta u EU-u, posebno močvarnih i poplavnih područja, i dalje su velik problem.

Iako nisu sve prepreke u rijekama povezane s proizvodnjom hidroenergije, hidroelektrane u nekoliko država članica i dalje uzrokuju vrlo velik pritisak na ekološko stanje zbog poremećaja u kontinuitetu rijeka, što znatno utječe na migraciju riba i smrtnost riba i uzrokuje promjene u hidrološkim tokovima i kretanju sedimenta. Obnova postojećih hidroelektrana, među ostalim primjenom rješenja od kojih svi imaju koristi i koja mogu doprinijeti postizanju ciljeva Okvirne direktive o vodama, općenito bi trebala imati prednost pred izgradnjom novih hidroelektranama. Trebalo bi poduzeti dodatne mjere kako bi se osiguralo da rad takvih postrojenja bude održiviji i bolje prilagođen novim hidrološkim uvjetima povezanima sa sve vidljivijim učincima klimatskih promjena. To uključuje periodično preispitivanje dozvola, uključujući mjere ublažavanja za smanjenje učinaka rada hidroelektrana.

Samo je nekoliko država članica (Austrija, Belgija, Francuska, Latvija, Luksemburg, Poljska, Rumunjska) izvijestilo da prednost daje **prirodnim rješenjima**.

Utvrđivanje i provedba minimalnih **ekološki prihvatljivih protoka (e-protoka)**[62] nužno je za zaštitu ekološkog stanja površinskih vodnih tijela. Međutim, vrlo je zabrinjavajuće to što taj rad u mnogim državama članicama sporo napreduje. Osim toga, unatoč smjernicama na razini EU-a, nedostaje dosljednosti u definiranju e-protoka. Uz nekoliko iznimaka, u većini se država članica definicija e-protoka još razvija, a njihova stvarna provedba na terenu napreduje sporo i često samo za neka vodna tijela. Čini se da je poštovanje e-protoka samo u nekim slučajevima jasno povezano s izdavanjem i preispitivanjem dozvola za zahvaćanje.

---

[60] Novo izvješće:Pokret Dam Removal uklanja prepreke i ruši rekorde – Dam Removal Europe. Podatke su dostavila ministarstva, općine, agencije za vodu, zaklade za rijeke, nevladine organizacije, znanstvenici, istraživači i stručnjaci za obnovu rijeka.

[61] SL L, 2024/1991, 29.7.2024.

[62] Za potrebe Okvirne direktive o vodama, ekološki prihvatljiv protok je „hidrološki režim koji je u skladu s postizanjem okolišnih ciljeva u prirodnim površinskim vodnim tijelima, kako je navedeno u članku 4. stavku 1.". Drugim riječima, to je „količina vode potrebna da vodni ekosustav nastavi napredovati i pružati usluge na koje se oslanjamo".

6.2.4. Što države članice poduzimaju kako bi smanjile zahvaćanje vode i riješile problem nestašice vode?

Važno je razlikovati suše (niža razina oborina) od nestašice vode (sustavnija neravnoteža između dostupne vode i potražnje). Nestašica vode u većini se država članica smatra sve većim problemom, a prekomjerno zahvaćanje navodi se kao uzrok nepostizanja dobrog količinskog ili ekološkog stanja znatnog dijela vodnih tijela[63].

Među regijama EU-a postoje **znatne razlike u korištenju vode**. Najveći dio ukupnog godišnjeg zahvaćanja vode na razini EU-a 2019.[64] bilo je zahvaćanje za hlađenje u proizvodnji električne energije (32 %), nakon čega je slijedilo zahvaćanje za poljoprivredu (28 %), javnu vodoopskrbu (20 %), proizvodnju (13 %) i hlađenje u proizvodnji (5 %), a za rudarstvo, kamenolome i građevinarstvo bilo je namijenjeno samo 1 % ukupnog zahvaćanja vode. Međutim, poljoprivreda, uključujući stočarstvo, najveći je neto potrošač[65] s 59 % potrošnje vode u EU-u 2019.[66] jer se većina zahvaćene vode koristi na usjevima ili je konzumiraju životinje koje se uzgajaju, ili pak isparava, umjesto da se vraća u isti izvor iz kojeg je zahvaćena. Među ostalim su sektorima s velikom potrošnjom vode hlađenje u proizvodnji i proizvodnji električne energije (17 %), kućanstva i usluge (13 %) te rudarstvo, kamenolomi, građevinarstvo i proizvodnja (11 %). Analiza EEA-a pokazuje da je u razdoblju od 2000. do 2019. zahvaćanje vode smanjeno za 17,6 %, što odraz mjera politike provedenih na temelju Okvirne direktive o vodama.

Međutim, iako se zahvaćanje u nekim sektorima smanjilo, primjerice u sektoru hlađenja u proizvodnji električne energije (–27 %), u drugima se povećalo. Na primjer, zahvaćanje vode za hlađenje u proizvodnji gotovo se utrostručilo, a zahvaćanje za javnu vodoopskrbu povećalo se za 4 %, i to posebno naglo od 2010. (14 %). Zahvaćanje vode za poljoprivredu smanjilo se za 15 % tijekom istog razdoblja 2000. – 2019., ali se od 2010. povećalo za 8 %, uglavnom zbog sve veće potražnje za navodnjavanjem u južnoj Europi, gdje nestašicu vode pogoršavaju klimatske promjene. Zato su promjene u praksi sve potrebnije. To uključuje znatno povećanje ponovne upotrebe vode u skladu s Uredbom o ponovnoj upotrebi vode iz 2020., prelazak na usjeve koji su bolje prilagođeni hidrološkim uvjetima u pojedinim regijama, kao i bolje upravljanje tlom. Bez takvih će promjena potražnja za vodom za poljoprivredno navodnjavanje porasti i u regijama u kojima je navodnjavanje zasad ograničeno, što će samo povećati nestašicu vode.

U okviru ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. podupire se rad na povećanju otpornosti vodoopskrbe u poljoprivredi. Uvjetovanost je postrožena tako što je, među ostalim, uključen

---

[63] Od 13 zemalja za koje su informacije dostupne zahvaljujući e-izvješćivanju zahvaćanje vode navodi se kao uzrok nepostizanja dobrog količinskog ili ekološkog stanja u Španjolskoj (25 %), Mađarskoj (20 %), Italiji (19 %), Francuskoj (11 %) i Belgiji (11 %) kad je riječ o podzemnim vodama te u Francuskoj (17 %), Austriji (12 %), Španjolskoj (11 %), Italiji (9 %) i Hrvatskoj (8 %) kad je riječ o površinskim vodama. Iako Cipar, Grčka i Malta nisu dostavili svoja izvješća, poznato je da je zahvaćanje vode i ondje velik problem.

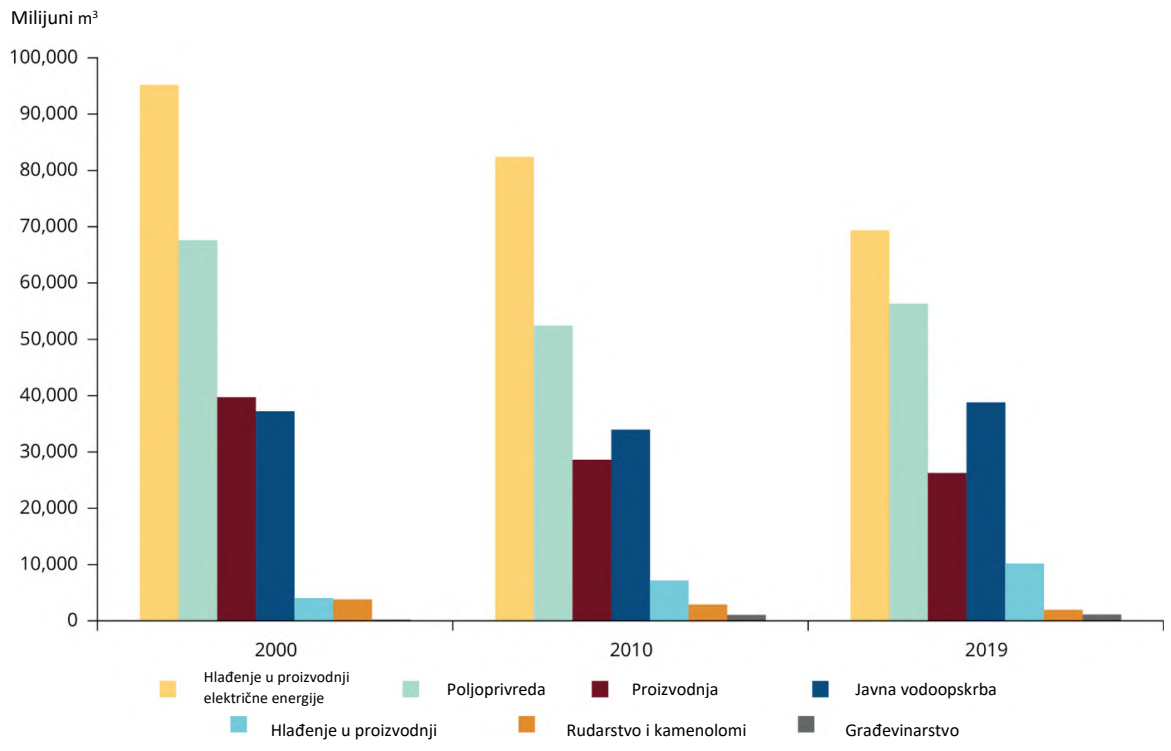
[64] Analiza zahvaćanja vode u razdoblju od 2000. do 2019. koju je proveo EEA, https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/water-abstraction-by-source-and.

[65] Prema Izvješću EEA-a 12/2021 *Water resources across Europe – confronting water stress: an updated assessment* „potrošnja vode" je dio korištene vode koji se ne vraća u podzemne ili površinske vode jer je ugrađen u proizvode (npr. hrana i piće) ili se konzumira u kućanstvima (npr. voda za piće) ili je konzumira stoka.

[66] Izvješće EEA-a 7/2024, *Europe's state of water 2024. The need for improved water resilience* (https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-state-of-water-2024).

novi standard[67] koji obuhvaća kontrole zahvaćanja. U strateškim planovima država članica u okviru ZPP-a predviđena je, među ostalim, znatna potpora postupcima za poboljšanje zdravlja tla, što pozitivno utječe na kapacitet skladištenja vode, a cilj je da se takvom potporom obuhvati 47 % poljoprivredne površine u EU-u. Mogu se podupirati i ulaganja u učinkovitost sustava za navodnjavanje, upotrebu reciklirane vode za navodnjavanje i skupljanje kišnice. Međutim, u regijama koje nestašica vode najviše pogađa bit će potrebna potpora za sustavnije promjene radi prelaska na proizvodne sustave u kojima se troši manje vode.

Slika 11 – Zahvaćanje vode po gospodarskom sektoru u 27 država članica EU-a, 2000. – 2019. (EEA, 2022.)



Osnovne i dopunske mjere za smanjenje **zahvaćanja** uglavnom su utvrđene, ali se ne provode jednako svugdje u Europi. Te se mjere odnose na kontrolu zahvaćanja, učinkovitost potrošnje i ponovnu upotrebu vode, prirodno zadržavanje vode, e-protoke, istraživanja i unapređenje znanja. Među vrijednim je primjerima rada na smanjenju potrošnje vode novi plan za vode u Francuskoj, čiji je cilj smanjiti zahvaćanje vode za 10 % do 2030.

Kako je 2021. izvijestio Europski revizorski sud[68], države članice ostvarile su napredak u uvođenju **sustava prethodnog odobrenja za zahvaćanje vode**, sustava za otkrivanje nezakonitog korištenja vode i, u nekim slučajevima, mehanizama za određivanje cijena koji bi

[67] Propisani zahtjev o upravljanju br. 1 (SMR1) o kontrolama zahvaćanja i akumuliranja i kontroli onečišćenja fosfatima iz raspršenih izvora (članak 11. stavak 3. točke (e) i (h) Okvirne direktive o vodama).
[68] Tematsko izvješće 20/2021: Održiva uporaba vode u poljoprivredi u EU-u.

mogli potaknuti učinkovitu potrošnju vode. Međutim, problematično je to što u većini njih za mala zahvaćanja nisu obvezne ni inspekcije ni registracija. Tako se učinak velikog broja stalnih malih zahvaćanja u cijelom riječnom slivu može akumulirati, što bi negativno utjecalo na stanje vodnih tijela, posebno u državama članicama koje se već suočavaju s problemima nestašice vode. Iako je nekoliko država članica uvelo mehanizme za određivanje cijena vode kojima se potiče učinkovito korištenje vode za navodnjavanje, Europski revizorski sud utvrdio je da je problematična i praksa znatno nižih cijena vode u poljoprivredi nego u drugim sektorima gospodarstva, uključujući odstupanja za navodnjavanje.

Učestalost kojom države članice **preispituju dozvole za zahvaćanje**, što je propisano Okvirnom direktivom o vodama[69], vrlo je neujednačena: od svakih šest godina do nekoliko desetljeća, ili to razdoblje nije ni definirano. Zbog toga je ponekad nemoguće na odgovarajući način uzeti u obzir promjene u stanju vodnih tijela, među ostalim iz perspektive klimatskih promjena. Komisija trenutačno radi na izvršenju obveze preispitivanja takvih dozvola kako bi se osiguralo da je pravilno ispunjavaju sve države članice[70].

Pitanje **neovlaštenog/nezakonitog zahvaćanja vode** (tj. zahvaćanje bez dozvole ili prekoračenje uvjeta dozvole) izričito se spominje samo u nekim planovima upravljanja riječnim slivovima četiriju država članica. Međutim, taj je problem prepoznat i u drugim dijelovima Europe. Čak i u planovima u kojima se spominje obično nedostaje kvantifikacija trenutačnog problema i trendova u odnosu na druge planove upravljanja riječnim slivovima. Neke od tih država članica počele su zatvarati nezakonite bunare kako bi spriječile takvo nezakonito prisvajanje tog zajedničkog resursa.

Kao i ranije, nekoliko država članica problem nestašice vode rješava tako što svoje mjere usmjerava na povećanje količine vode dostupne za opskrbu. Te mjere uključuju bušenje **novih bunara**, izgradnju **novih brana i akumulacijskih jezera, proširenje infrastrukture za navodnjavanje u poljoprivredi** i izgradnju **velike infrastrukture za prenošenje vode** i **postrojenja za desalinizaciju**. Međutim, u planovima upravljanja riječnim slivovima navedene su vrlo ograničene informacije o takvim mjerama, među ostalim u pogledu njihove okolišne i gospodarske održivosti te dugoročnih klimatskih scenarija.

6.3. SUOČAVANJE S KLIMATSKOM KRIZOM

Kako je navedeno u europskoj procjeni klimatskih rizika[71] i kako je Komisija prepoznala u svojoj Komunikaciji o upravljanju klimatskim rizicima[72], EU i njegove države članice moraju

[69] Člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Okvirne direktive o vodama od država članica zahtijeva se da provode redovita obvezna preispitivanja.

[70] Zbog toga su poslane službene opomene Austriji, Finskoj, Nizozemskoj i Sloveniji. Kad je riječ o Irskoj, to se pitanje rješava u kontekstu dugotrajnog postupka zbog povrede jer nije pravilno prenijela nekoliko odredaba Okvirne direktive o vodama, uključujući članak 11.

[71] Europska agencija za okoliš (2024.), Europska procjena klimatskih rizika. br. 1/2024, https://www.eea.europa.eu/publications/european-climate-risk-assessment. Europa je kontinent koji se najbrže zagrijava. Ekstremne vrućine sve su češće, a obrasci oborina mijenjaju se. Pljuskovi i druge ekstremne padaline sve su jači pa je posljednjih godina u više regija došlo do katastrofalnih poplava. Južna Europa, s druge strane, može očekivati znatno smanjenje ukupnih padalina i veće suše.

[72] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Upravljanje klimatskim rizicima – zaštita ljudi i blagostanja, COM(2024) 91 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0091.

se znatno bolje pripremati i djelotvorno suzbijati klimatske rizike[73]. U velikom je dijelu Europe sve jasnije da klimatske promjene već znatno utječu na pojavu i ozbiljnost rizika povezanih s vodom, kao što su suše i poplave[74]. Stoga je povećanje otpornosti vodoopskrbe[75] kroz djelotvornu provedbu Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama preduvjet za postizanje ciljeva otpornosti na klimatske promjene iz Europskog zakona o klimi[76] i EU-ove strategije za prilagodbu[77]. Ciljevi Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama mogu se postići, s druge strane, samo ako se u potpunosti uzmu u obzir učinci klimatskih promjena.

6.3.1. Jesu li otpornost na klimatske promjene i upravljanje rizicima od suše na primjeren način uzeti u obzir?

Iako u Okvirnoj direktivi o vodama nije izričito navedena obveza prilagodbe planova upravljanja riječnim slivovima klimatskim promjenama, postupni i ciklički pristup u postupku planiranja iz te direktive primjeren je za prilagodljivo upravljanje učincima klimatskih promjena.

Sve više država članica izvješćuje o tome da sustavno razmatraju učinke **klimatskih promjena** i nastoje uskladiti svoj program mjera sa svojim **nacionalnim planom prilagodbe klimatskim promjenama**. Od ocijenjenih država članica njih je 70 % (14 od 20) priopćilo da su dovršile analizu načina na koji klimatske promjene utječu na njihova vodna tijela. Međutim, često nije jasno je li i u kojoj mjeri rezultat takve analize pomogao u utvrđivanju glavnih pritisaka i najučinkovitijih mjera.

U trećim su planovima upravljanja riječnim slivovima učinci klimatskih promjena uglavnom bili povezani sa sušama i manjom dostupnošću vode, iako su poplave i dalje bile velik problem. Većina je država članica te klimatske učinke razmatrala s obzirom na poljoprivredu (rizici povezani s navodnjavanjem), unutarnju plovidbu i proizvodnju energije (hidroenergija, donekle toplinska energija). To je znatna razlika u odnosu na druge planove upravljanja riječnim slivovima, u kojima se glavnim učinkom klimatskih promjena smatrao višak vode (tj. poplave). To je u skladu i s povećanom zabrinutošću zbog nestašice vode u većini država članica, kako je navedeno u prethodnom odjeljku 6.2.4. Važno je napomenuti da je, iako to nije propisano Okvirnom direktivom o vodama, 16 od 20 ocijenjenih država članica prijavilo suše kao značajan događaj; sve više država članica izvješćuje da su izradile ili izrađuju planove upravljanja sušama na nacionalnoj ili regionalnoj razini ili na razini vodnih područja.

---

[73] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Upravljanje klimatskim rizicima – zaštita ljudi i blagostanja (COM(2024) 91 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0091.

[74] Temperature u Europi u posljednjih su se 30 godina povećale više nego dvostruko u odnosu na svjetski prosjek, što je najviše od svih kontinenata. – izvješće Svjetske meteorološke organizacije iz studenog 2022., https://wmo.int/publication-series/state-of-climate-europe-2022 i izvješće *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.

[75] Potreba za povećanjem otpornosti na klimatske promjene istaknuta je u Strategiji EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama iz 2021. i Europskom zakonu o klimi iz 2021.

[76] Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi”).

[77] COM(2021) 82 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Stvaranje Europe otporne na klimatske promjene – nova strategija EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama

Klimatske promjene u nekoliko država članica sve više utječu i na kvalitetu vode. Povećan broj država članica zatražio je **izuzeće na temelju članka 4. stavka 6. jer zbog dugotrajnih suša privremeno ne postižu dobro ekološko stanje**.

Neke su države članice nedavno izradile nacionalne strategije za vodu (npr. Francuska i Njemačka) kao odgovor na povećani broj suša. Te su strategije komplementarne planovima upravljanja riječnim slivovima, ali nisu uzete u obzir u izvješćima država članica. Međutim, mogu uključivati opsežne dodatne mjere koje bi se na kohezivan način trebale provoditi zajedno s planovima upravljanja riječnim slivovima.

Kad je riječ o učincima klimatskih promjena na upravljanje rizicima od poplava, ohrabrujući su nalazi ocjene drugih planova upravljanja poplavnim rizicima i dva koraka[78] prije tih planova. Sve države članice (u odnosu na samo polovinu u prvim preliminarnim procjenama poplavnih rizika) u svojim su drugim preliminarnim procjenama poplavnih rizika uzele u obzir klimatske promjene, a gotovo su ih sve uzele u obzir u svojim drugim kartama opasnosti i rizika od poplava (u odnosu na također samo polovinu u prethodnima), iako u Direktivi o poplavama to nije izričito propisano za karte. U drugim planovima upravljanja poplavnim rizicima sve su države članice (njih 21) dostavile dokaze da su učinci klimatskih promjena uzeti u obzir (u prethodnima je to učinilo nešto više od trećine država članica). Gotovo sve su države članice, u odnosu na samo polovinu u prvom ciklusu, u svojim planovima upravljanja poplavnim rizicima analizirale su buduće klimatske scenarije s različitim vremenskim okvirima (s krajnjim godinama od 2030. do 2115.). Gotovo sve su države članice uspostavile vezu sa svojim nacionalnim strategijama za prilagodbu (u prvim planovima upravljanja poplavnim rizicima to ih je učinilo manje od pola).

6.3.2. Napredak prema otpornosti na klimatske promjene na temelju Direktive o poplavama

Poplave su najčešći rizik u nacionalnim procjenama rizika država članica[79]. Kako je navedeno u europskoj procjeni klimatskih rizika, Europa se suočava sa sve većim brojem sve većih klimatskih nepogoda, uključujući obilne oborine, koje dovode do kišnih i riječnih poplava, i podizanje razine mora, što dovodi do poplava obalnih područja.

Od uvođenja Direktive o poplavama 2007. u cijelom je EU-u ostvaren znatan napredak u upravljanju rizicima od poplava. Planovi upravljanja poplavnim rizicima glavni su instrument za ublažavanje mogućih štetnih posljedica poplava i čine trećinu cikličkog pristupa u tri koraka uvedenog Direktivom o poplavama. Postojeći planovi upravljanja poplavnim rizicima, koji čine drugi skup, obuhvaćaju razdoblje 2022. – 2027., kao i treći planovi upravljanja riječnim slivovima. Države članice ranije su provele dva koraka koja prethode planovima upravljanja poplavnim rizicima: druge preliminarne procjene poplavnih rizika[80] i druge karte opasnosti i rizika od poplava. Komisija ih je sve ocijenila[81].

[78]Preliminarne procjene poplavnih rizika i karte opasnosti i rizika od poplava.

[79] COM(2024) 130 final – Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o napretku u provedbi članka 6. Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (Odluka br. 1313/2013/EU) Prevencija i upravljanje rizicima od katastrofa u Europi

[80] U EU-u postoji oko 14 000 područja potencijalno znatnog rizika od poplava; pregled dostupan putem preglednika područja rizika od poplava na https://discomap.eea.europa.eu/floodsviewer/.

[81] Za Komisijine ocjene drugih preliminarnih procjena poplavnih rizika država članica vidjeti dokumente objavljene u okviru Šestog izvješća o provedbi. Za Komisijine ocjene drugih karata opasnosti i rizika od poplava

Kad je riječ o potpunosti, sve države članice koje su izvješća podnijele na vrijeme da bi ih se moglo uzeti u obzir u ovoj ocjeni (njih 21) u svojim su planovima upravljanja poplavnim rizicima dostavile kontekstualne informacije o svojim preliminarnim procjenama poplavnih rizika i kartama opasnosti i rizika od poplava.

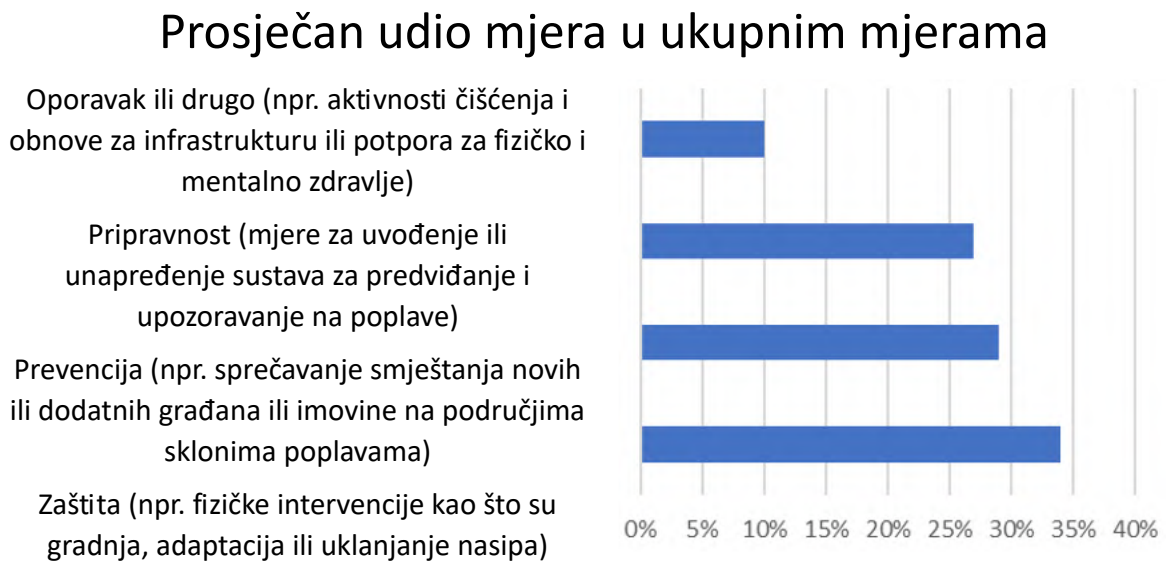
Upravljanje poplavnim rizicima u ocijenjenim se državama članicama u poboljšalo u odnosu na prethodni ciklus. Sve države članice utvrdile su ciljeve upravljanja rizicima od poplava. Neke su postavile nekoliko općih ciljeva s konkretnijim podciljevima, a ostale su navele niz detaljnijih ciljeva u odnosu na prijašnje. Sve su predmetne države članice navele mjere za postizanje svojih ciljeva.

Nekolicina je država članica odredila ciljne vrijednosti koje omogućuju kvantitativnu ocjenu napretka u odnosu na prethodni ciklus. Neke države članice jasno su povezale mjere iz planova s ciljevima koje se tim mjerama želi postići. Pri usporedbi istih država članica njih 14 ima tu jasnu poveznicu u svojim planovima, dok ju je u prethodnim planovima imalo samo njih 7.

Planovi podrazumijevaju napredak u provedbi mjera, a ne napredak u ostvarivanju ciljeva povezanih sa smanjenjem rizika od poplava. Stoga je teško zaključiti koliko je upravljanje rizicima od poplava bilo djelotvorno u EU-u.

Broj mjera u planovima upravljanja poplavnim rizicima znatno se razlikuje među državama članicama i kreće se od manje od 100 do više od 10 000 mjera. Te razlike povezane su s veličinom zemlje, brojem područja potencijalno znatnog rizika od poplava i odabirom pojedinačnih mjera ili skupova mjera.

Slika 12 – Udio mjera po vrsti (prevencija, zaštita, pripravnost, oporavak)



i drugih planova upravljanja poplavnim rizicima vidjeti dokumente u okviru aktualnog, Sedmog izvješća o provedbi.
https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en.

Postoje dvije široke skupine država članica: u jednoj su države članice koje daju prednost mjerama prevencije i/ili pripravnosti, a u drugoj one koje daju prednost zaštiti. Iako su u drugim planovima upravljanja poplavnim rizicima i dalje najčešće mjere zaštite, sada je na razini EU-a ukupno nešto povećan udio mjera prevencije i pripravnosti. Kad je riječ o nestrukturnim mjerama[82], u svim ocijenjenim planovima upravljanja poplavnim rizicima navodi se prostorno planiranje. Međutim, upućivanja na pravne okvire ili okvire politike u kojima se povezuje prostorno planiranje i upravljanje rizicima od poplava bila su prisutna kod samo osam ocijenjenih država članica od njih 21. Ohrabrujuće je što su sve države članice uključile prirodna rješenja u neke ili sve svoje planove upravljanja poplavnim rizicima. Međutim, još nema dokaza o znatnim promjenama na terenu u smislu široke primjene prirodnih rješenja umjesto ili u kombinaciji s tradicionalnom infrastrukturom. Iako se u Direktivi o poplavama ne spominje osiguranje, 12 od 21 države članice barem ga spominje. To potvrđuje moguću važnu ulogu osiguranja kao mehanizma za prijenos rizika u promicanju prilagođavanja klimatskim promjenama.

Pozitivan je trend to što države članice daju prednost mjerama upravljanja rizicima od poplava. Sve države članice dale su prednost tim mjerama ili su utvrdile vremenski rok za njihovu provedbu (u prvim planovima upravljanja poplavnim rizicima to nije bio slučaj za sve države članice). Na primjer, analiza pokazuje da je većina mjera razvrstana u tri najviše kategorije prioritetnosti (visoka, vrlo visoka i kritična), tj. najmanje 50 % mjera u 13 država članica (od 21 analizirane) razvrstano je u jednu od tih kategorija. S druge strane, mnogo je manji broj država članica prijavio znatan udio mjera u dvije najniže kategorije prioritetnosti (srednja i niska). U prijelazu s prvog na drugi plan upravljanja poplavnim rizicima došlo je do blagog smanjenja hitnosti mjera u državama članicama: s kritične na vrlo visoku prioritetnost i s vrlo visoke na visoku prioritetnost. Došlo je i do određenih porasta hitnosti, uglavnom s niske i umjerene prioritetnosti na visoku. Od 21 države članice njih je 15 provelo neki oblik analize troškova i koristi svojih mjera, iako je to rijetko bilo iskorišteno za povećanje prioritetnosti tih mjera. Budući da je udio država članica koje koriste analizu troškova i koristi više-manje jednak kao u prethodnom ciklusu, napredak je uglavnom povezan s poboljšanjem metodologija koje se primjenjuju u nekim državama članicama.

Nužni elementi upravljanja rizicima od poplava jesu pouzdani sustavi predviđanja i ranog upozoravanja kako bi se brzo aktivirale mjere civilne zaštite, zajedno sa snažnim kapacitetom za odgovor tijekom i nakon takvih događaja. Komisija podupire države članice svojim djelovanjem u tom području na razini EU-a, među ostalim putem Europskog sustava za upozoravanje na opasnost od poplava u okviru programa Copernicus, koji služi kao potpora za pripremne mjere prije i tijekom velikih poplava[83]. Usluga brzog kartiranja u okviru programa Copernicus na zahtjev i brzo (u roku nekoliko sati ili dana) pruža geoprostorne informacije za pomoć u aktivnostima upravljanja kriznim situacijama prije, tijekom i neposredno nakon katastrofe. U slučaju katastrofe države članice mogu iskoristiti Mehanizam Unije za civilnu zaštitu, zahvaljujući kojem je znatno ojačana suradnja među zemljama u

[82] Mjere koje ne uključuju objekte niskogradnje, kao što su informiranje javnosti, uspostava sustava ranog upozoravanja, planovi za sprečavanje i odgovor na katastrofe te prostorno planiranje.

[83] Europski sustav za upozoravanje na opasnost od poplava prvi je operativan europski sustav za praćenje i predviđanje poplava u cijeloj Europi. Koristi se u okviru pripremnih mjera prije i tijekom velikih poplava. U njemu su dostupne informacije s dodanom vrijednošću koje dopunjuju one kojima raspolažu relevantna nacionalna i regionalna tijela. Uz to, Europski sustav za upozoravanje na opasnost od poplava informira Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije o trenutačnim i mogućim budućim poplavama u cijeloj Europi. Nedavno je uvedeno nekoliko velikih promjena u taj sustav (v5.0), uključujući veću prostornu rezoluciju.

području civilne zaštite i poboljšana prevencija, pripravnost i odgovor na katastrofe[84], primjerice utvrđivanjem ciljeva otpornosti na katastrofe[85]. Komisija potiče korištenje usluga upravljanja kriznim situacijama programa Copernicus i promiče razmjenu stečenih iskustava i primjera najbolje prakse među državama članicama, posebno nakon velikih poplava.

7. OSIGURAVANJE SOCIOEKONOMSKE ODRŽIVOSTI

S obzirom na ograničen napredak u postizanju dobrog stanja, velika većina vodnih tijela obuhvaćena je raznim **izuzećima** iz članka 4. Okvirne direktive o vodama[86]. Potrebno je napomenuti da se povećao broj izuzeća povezanih s člankom 4. stavcima 4. i 5. Okvirne direktive o vodama. Obrazloženja za takva izuzeća uglavnom su poboljšana u smislu ispunjavanja zahtjeva iz Okvirne direktive o vodama prema kojima se moraju temeljiti na primjerenim, jasnim i transparentnim kriterijima. Međutim, nisu sve države članice dostavile dovoljno detaljne informacije na razini relevantnog vodnog tijela, a samo otprilike polovina ocijenjenih država članica navodi dovoljno pojedinosti u svim planovima upravljanja riječnim slivovima.

U skladu s člancima 9. i 11. Okvirne direktive o vodama i njezinim Prilogom III.[87] ažuriranje i izvješćivanje o **gospodarskoj analizi vode** i povezanoj primjeni **instrumenata za povrat troškova**, uključujući određivanje cijene vode, sve je češće u planovima upravljanja riječnim slivovima. Međutim, u izvješćima se često ne navode jasne poveznice s glavnim poteškoćama i kretanjima u predmetnom vodnom području. Stoga nije jasno kako je gospodarska analiza utjecala na odluke o povratu troškova, određivanje cijena i, općenitije, osmišljavanje programa mjera. Na primjer, izvješća o vodnim uslugama ne sadržavaju mnogo pojedinosti. U mnogim planovima upravljanja riječnim slivovima uglavnom se izvješćuje o dvjema široko definiranim vodnim uslugama – vodoopskrbi i odvodnji, stoga se obično ne prepoznaje i ne raspravlja o pojedinačnim vodnim uslugama koje su obuhvaćene tim kategorijama ili su s njima izravno povezane, kao što su skladištenje i ponovna upotreba vode. Zbog toga je teško u dovoljnoj mjeri razumjeti upotrebe vode u pojedinačnim zemljama, uključujući njihov gospodarski značaj i potencijal za povrat troškova, i pritiske koje one stvaraju na vodna tijela.

Osim toga, u usporedbi s elementima propisanima člankom 9. Okvirne direktive o vodama, i dalje postoje neki veliki nedostaci u provedbi, posebno oni navedeni u nastavku:

- procjena toga pružaju li postojeće politike određivanja cijena „odgovarajuće poticaje" za učinkovitiju upotrebu vode,

[84] Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o napretku u provedbi članka 6. Mehanizma Unije za civilnu zaštitu – Prevencija i upravljanje rizicima od katastrofa u Europi, 12.3.2024. COM(2024) 130 i SWD(2024) 130.
[85] https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/document/download/7b124199-d4d7-43fe-b852-8cee69674d19_en
[86] Člankom 4. stavkom 4. dopušta se produljenje roka za postizanje dobrog stanja ili potencijala i nakon 2015. (kako je utvrđeno 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. utvrđeni su 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 i pogoršanje s vrlo dobrog stanja na dobro stanje koje je posljedica novih ljudskih aktivnosti u području održivog razvoja.
[87] U Prilogu III. Okvirnoj direktivi o vodama navodi se da bi gospodarska analiza trebala sadržavati dovoljnu količinu dovoljno detaljnih informacija kako bi se opisali i opravdali mehanizmi povrata troškova za vodne usluge i povezane obveze (članak 9.). Analiza bi trebala pomoći i u utvrđivanju troškovno najučinkovitije kombinacije mjera u pogledu upotreba vode koje će biti uključene u programe mjera (članak 11.).

- procjena troškova povezanih s okolišem i resursima i njihovo uključivanje u mehanizme za povrat troškova,
- procjena o tome pružaju li upotrebe vode i sektori u kojima se koristi najviše vode (uključujući poljoprivredu, industriju i kućanstva) „odgovarajući doprinos" troškovima pružanja vodnih usluga u skladu s načelom „onečišćivač plaća". U dostavljenim podacima često nedostaju pojedinosti o troškovima povezanima s okolišem i resursima i o upotrebama vode koje uzrokuju najveće troškovne pritiske na glavne vodne usluge (tj. vodoopskrbu i odvodnju).

Potrebno je povećati ulaganja da bi se postigli ciljevi Okvirne direktive o vodama i povećala otpornost vodoopskrbe u EU-u. Za države članice koje su izvješća dostavile elektroničkim putem dostupne su određene informacije o potrebama za financiranjem povezanim s Okvirnom direktivom o vodama, koje pokazuju da je često potrebno povećanje sredstava za provedbu mjera. To bi uključivalo dodatni financijski doprinos EU-a. Međutim, u nekim su elektroničkim izvješćima (onima koja su dostavile Estonija, Latvija i Nizozemska) informacije nepotpune, proturječne ili čak nedostaju. Za 10 država članica za koje su informacije dostupne izračunato je da je u razdoblju od 2022. do 2027. ukupno potrebno financiranje u iznosu od 89,4 milijarde EUR (oko 15 milijardi EUR godišnje), ali su s obzirom na ograničenost podataka stvarne potrebe vjerojatno i veće.

Kad je riječ o potrebama za financiranjem provedbe planova upravljanja poplavnim rizicima, 16 je država članica (10 za prve planove upravljanja poplavnim rizicima) dostavilo određene informacije o procijenjenim troškovima mjera. Ukupni troškovi procjenjuju se na oko 35 milijardi EUR u razdoblju od 2022. do 2027. (oko 6 milijardi EUR godišnje), ali stvarne su potrebe vjerojatno i veće. Dostavljene su se informacije znatno razlikovale po opsegu i detaljnosti i često nisu obuhvaćale sve mjere čak ni unutar pojedine države članice.

Iako su u mnogim planovima upravljanja riječnim slivovima navedene ograničene informacije, valja napomenuti da je iz EU-ovih instrumenata financiranja, uključujući zajedničku poljoprivrednu politiku, kohezijsku politiku i Mehanizam za oporavak i otpornost, pružena znatna potpora za provedbu mjera iz planova upravljanja riječnim slivovima i planova upravljanja poplavnim rizicima u državama članicama. Nadalje, Komisija u okviru programa Obzor Europa pruža široku potporu istraživanjima kako bi se uklonili nedostaci u znanju i promicalo uvođenje inovativnih rješenja, među ostalim u okviru misije za oceane i slatke vode. Naposljetku, Komisija putem Instrumenta za tehničku potporu podupire države članice i u osmišljavanju, razvoju i provedbi reformi vodne politike.

Međutim, analiza pokazuje da se za EU u cjelini ne uspijevaju ispuniti godišnje potrebe za ulaganjima, koje se procjenjuju na 77 milijardi EUR godišnje, dok se manjak financijskih sredstava trenutačno procjenjuje na oko 25 milijardi EUR godišnje[88]. Taj se iznos uglavnom temelji na potrebama u području vodoopskrbe i odvodnje, dok troškovi za druge mjere povezane s provedbom Okvirne direktive o vodama i Direktive o vodama možda nisu u potpunosti uključeni. Planovi upravljanja riječnim slivovima većine država članica nažalost ne sadržavaju jasan raspored ulaganja u kojem bi se uzela u obzir dugoročna predviđanja o

[88] Glavna uprava za okoliš, Potrebe, financiranje i nedostaci u vezi s okolišnim ulaganjima u EU-27 – ažurirana verzija 2024. (interna analiza). Imajte na umu da će sljedeći Pregled aktivnosti u području okoliša, planiran za proljeće 2025., sadržavati dodatne javne i ažurirane informacije o toj temi.

opskrbi i potražnji za vodom na temelju najnovijih klimatskih scenarija i strategija prilagodbe. Dostavljene gospodarske analize uglavnom ne pokazuju jasno kako su procjene troškovne učinkovitosti pridonijele odabiru mjera koje su uključene u programe mjera (koji bi u idealnom slučaju trebali sadržavati mnogo više mjera ulaganja). Daljnji napredak u stvaranju ekonomske podloge za program mjera znatno bi olakšao donošenje odluka i ulaganja u vezi s vodama.

8. PREKOGRANIČNA SURADNJA NA TEMELJU OKVIRNE DIREKTIVE O VODAMA I DIREKTIVE O POPLAVAMA

Prema Okvirnoj direktivi o vodama države članice dužne su u slučaju riječnih slivova koji prelaze nacionalne granice međusobno surađivati i, ovisno o slučaju, nastojati uspostaviti suradnju i sa zemljama izvan EU-a. Analiza pokazuje da, iako se razine te suradnje razlikuju, postoji stabilan institucionalni okvir za mehanizme prekogranične koordinacije u raznim međunarodnim vodnim područjima[89]. Postoji nekoliko primjera postojećih mehanizama koji su dodatno „unaprijeđeni" u odnosu na prethodni ciklus.

Međunarodni planovi upravljanja riječnim slivovima izrađeni su za najveća međunarodna vodna područja i služe kao okvir za suradnju među državama članicama. Glavni su aspekti takvih okvira razmjena podataka, zajednički projekti praćenja i istraživanja, zajednička koordinacija ocjene statusa, relevantni prioritetni pokazatelji i dogovorene granične vrijednosti. Međutim, ta suradnja u pogledu pokazatelja i graničnih vrijednosti ne podrazumijeva potpunu usklađenost rezultata ocjene među zemljama koje dijele riječne slivove.

Osim međunarodnog plana upravljanja riječnim slivom za Dunav, u kojem su utvrđene mjere od međunarodnog značaja, u ostalim su međunarodnim planovima upravljanja riječnim slivovima uglavnom objedinjene nacionalne mjere svake države članice, stoga nije jasno u kojoj je mjeri osigurana dosljednost između mjera koje provode zemlje na gornjem i zemlje na donjem toku rijeka. Na primjer, prolazi za ribe postavljeni su na gornjem toku Rajne, ali slične mjere još nisu u potpunosti provedene na donjem toku, što smanjuje djelotvornost mjera provedenih na gornjem toku. Slično tome, u slučaju smanjenja opterećenja hranjivim tvarima uglavnom se ne uzima u obzir doprinos na gornjem toku potreban za postizanje ciljeva dobrog stanja vodnih tijela na donjem toku, posebno za obalne i prijelazne vode koje su najosjetljivije na hranjive tvari.

Zabrinjavajuće je što je prekogranična suradnja u području podzemnih voda vrlo ograničena. U mnogim međunarodnim vodnim područjima nisu utvrđene prekogranične podzemne vode, stoga svaka zemlja zasebno razgraničava i utvrđuje značajke podzemnih vodnih tijela. U slučajevima u kojima su utvrđeni prekogranični vodonosnici (npr. Schelde, Visla, Laba i Dunav), njihove se značajke utvrđuju bilateralnim raspravama. Ograničena je i suradnja u praćenju kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja za ocjenu stanja podzemnih voda.

Budući da su suše i nestašice vode sve teže u cijelom EU-u, kvantitativni aspekti upravljanja vodama vjerojatno će postati važniji u kontekstu međunarodnih vodnih područja. Uz neke iznimke, kao što je Konvencija iz Albufeire između Portugala i Španjolske, suradnja na

[89] Za većinu međunarodnih vodnih područja na snazi su međunarodni sporazumi i često je uspostavljeno međunarodno koordinacijsko tijelo i, rjeđe, zajednički plan upravljanja riječnim slivom. Samo za nekoliko slivova u EU-u ne postoji ništa od navedenog.

međunarodnim vodnim područjima u rješavanju problema nestašice vode i suše zasad je ograničena i trebalo bi je dodatno poticati.

Za **pitanja koja se ne mogu riješiti na razini država članica** od prošlog je izvješća samo jednom primijenjen postupak iz članka 12. Okvirne direktive o vodama. Češka je 2019. izrazila zabrinutost zbog smanjivanja razina podzemnih voda kao posljedice prekograničnih učinaka rudnika Turow u Poljskoj. Postupak je prekinut u veljači 2022. nakon dogovora između Poljske i Češke u kontekstu predmeta pokrenutog pred Sudom Europske unije (koji je obustavio postupak na temelju članka 12.).

Iako nije izravno povezana s aktivacijom članka 12., katastrofa na rijeci Odri, jedna od najvećih novijih ekoloških katastrofa u Europi, koja je dovela do masovnog pomora ribe u srpnju i kolovozu 2022., pokazala je kakve mogu biti posljedice neodgovarajuće komunikacije među susjednim zemljama i između njih i Europske komisije. Taj je incident ukazao na važnost učinkovite prekogranične suradnje kako bi se osigurao pravodoban i primjeren odgovor na takve katastrofe. Komisija je od samog početka pružala potporu i stručno znanje te je u suradnji s EEA-om izradila izvješće u kojem se analiziraju uzroci te katastrofe i pružaju ključne preporuke za sprečavanje budućih ekoloških katastrofa na rijekama u EU-u[90].

Direktivom o poplavama, kao i Okvirnom direktivom o vodama, od država članica traži se da koordiniraju rad u prekograničnim riječnim slivovima međusobno i sa zemljama izvan EU-a. U slučajevima u kojima postoje organizacije za koordinaciju na razini cijelog sliva, izrada međunarodnog plana upravljanja poplavnim rizicima uvijek je dovela do utvrđivanja zajedničkih ciljeva na visokoj razini i gotovo uvijek do oblikovanja niza koordiniranih i zajedničkih mjera[91]. U okviru tih organizacija za riječne slivove posebne radne skupine prate provedbu međunarodnih planova upravljanja poplavnim rizicima na nacionalnoj razini. Za neke su slivove, primjerice dunavski i rajnski, održana opsežna javna savjetovanja. Osim toga, u okviru tog rada postoji i značajan broj strategija za prilagodbu klimatskim promjenama na razini sliva koje su izravno povezane s Direktivom o poplavama[92].

9. ZAKLJUČCI I IZGLEDI

Ocjena općenito pokazuje da su se znanje i praćenje vodnih tijela u EU-u znatno poboljšali u odnosu na prethodni ciklus. Nažalost, kad se razmatraju objedinjene brojke, vidljivo je da se stanje vodnih tijela u EU-u nije znatno poboljšalo. Određeni su se pritisci smanjili kad su države članice povećale svoje rashode za vodu ili ostvarile znatan napredak u provedbi drugih relevantnih propisa[93], što je svakako pozitivan pomak. Velika većina podzemnih vodnih tijela dobrog je kvantitativnog i kemijskog stanja s pozitivnim trendom od zadnjeg ciklusa izvješćivanja.

S druge strane, površinske se vode nalaze u vrlo kritičnoj situaciji. Manje od polovine (39,5 %) ocijenjenih površinskih vodnih tijela u EU-u dobrog je ekološkog stanja, a manje od trećine (26,8 %) dobrog je kemijskog stanja. Razlozi za to su mnogobrojni. Kad je riječ o

[90] https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132271

[91] Kao što su razmjena hidroloških podataka, razmjena primjera nacionalne prakse u području kišnih poplava i provođenje studija za poboljšanje predviđanja poplava u cijelom slivu, za razliku od, na primjer, izgradnje nasipa za zaštitu poplava.

[92] Strategija za Rajnu donesena je 2015., a strategija za Dunav 2018.

[93] To se posebno odnosi na Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, Direktivu o nitratima, Direktivu o industrijskim emisijama i pravo EU-a u području kemikalija.

kemikalijama, neke pozitivne trendove poništava postojeće raširenо onečišćenje živom i drugim sveprisutnim, bioakumulativnim i otrovnim onečišćujućim tvarima ili su zasjenjeni novim problemima povezanima s onečišćenjem. Kad je riječ o ekološkom stanju, u nekim je biološkim elementima kvalitete došlo do određenog poboljšanja. Međutim, rijeke, jezera i obalne vode u EU-u i dalje su izloženi znatnim pritiscima a, čak i kad se poduzmu djelotvorne mjere, napredak se možda neće brzo vidjeti jer prirodi treba dulje vrijeme za oporavak. Ohrabrujuće je smanjenje broja vodnih tijela čije je stanje nepoznato, ali pojavile su se nove poteškoće povezane s usporedivošću podataka, što otežava objektivne ocjene. Zbog svega je toga potrebno razmotriti načine da se poveća kvaliteta i usporedivost podataka.

Uz te probleme s podacima, potrebno je učiniti još mnogo toga da bi se u potpunosti ostvarili ciljevi Okvirne direktive o vodama i povezanih direktiva. Prvenstveno je to dužnost država članica, koje moraju povećati razinu ambicije i ubrzati djelovanje.

Iz prognoza država članica već je vidljivo da se s programom mjera utvrđenim u trećim planovima upravljanja riječnim slivovima potpuna usklađenost s ciljevima Okvirne direktive o vodama neće postići do 2027.

Budući da su mogućnosti za izuzeća ograničene, posebno će važno biti ukloniti znatne nedostatke u financiranju i pitanja povezana s vodom u većoj mjeri uključivati u druge relevantne politike. Neke od mjera dogovorenih u okviru europskog zelenog plana (npr. revidirana Direktiva o industrijskim emisijama i Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda) mogu pridonijeti brzom napretku ako se provedu u ranoj fazi. Zabrinjavajuće je to što je nekoliko država članica već navelo da 2027. namjeravaju u velikoj mjeri primjenjivati izuzeća, bilo primjenom manje strogih okolišnih ciljeva bilo produljenjem rokova. Komisija će i dalje proaktivno surađivati sa suzakonodavcima na jačanju mjera za rješavanje problema onečišćenja vode, među ostalim tako da se u prvi plan više stavljaju nove onečišćujuće tvari, npr. PFAS-i, mikroplastika i lijekovi.

Kad je riječ o Direktivi o poplavama, države članice nadovezuju se na svoje iskustvo iz prvog ciklusa i postupno mijenjaju svoje pristupe upravljanju rizicima od poplava. Ističu se tri promjene: (a) znatno povećanje na razini EU-a u broju područja na kojima je utvrđeno da postoji potencijalno znatan rizik od poplava; (b) uspostava (u gotovo svim državama članicama) internetskih preglednika koji se temelje na GIS-u za objavu karata opasnosti i rizika od poplava, što ih čini mnogo pristupačnijima; i (c) poboljšanje načina na koji se klimatske promjene razmatraju, npr. modeliranje i scenariji. Da bi se mogući štetni učinci velikih poplava i dalje smanjivali, države članice morat će nastaviti raditi na poboljšanju kapaciteta za planiranje, posebno u smislu boljeg praćenja napretka, kako bi ostvarile svoje ciljeve smanjenja rizika od poplava. Također trebaju planirati i provoditi mjere koje će pomoći u suočavanju s budućim klimatskim uvjetima, među ostalim povećanje (ili vraćanje) prirodnog zadržavanja vode, uključujući obnovu i ponovno povezivanje poplavnih ravnica, i osiguravanje da mjere za sprečavanje poplava budu prilagođene budućim poplavama. Moraju i osigurati odgovarajuća sredstva za djelotvornu provedbu planova upravljanja poplavnim rizicima.

U ovom izvješću i popratnim radnim dokumentima službi Komisija izdaje neke opće preporuke i preporuke za pojedine zemlje o tome kako države članice mogu ostvariti daljnji napredak u provedbi Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama, čime se doprinosi jačanju otpornosti vodoopskrbe u EU-u.

Te će preporuke biti temelj za strukturirani dijalog s državama članicama koji će Komisija uskoro pokrenuti. Ti će dijalozi omogućiti bolju provedbu i, prema potrebi, bolje izvršenje odredaba iz Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama u bliskoj koordinaciji s radom na izvršenju koji je usmjeren na glavne pritiske na vodeni okoliš.

Uz nastavak suradnje s državama članicama, Komisija će surađivati i s javnošću i svim dionicima na promicanju usklađenosti. To će se odraziti i u sljedećem Pregledu aktivnosti u području okoliša, koji će biti objavljen 2025.

Komisija će, uz savjetovanje s državama članicama i EEA-om, prikupiti iskustva iz ovog ciklusa izvješćivanja i utvrditi mogućnosti za pojednostavnjenje i smanjenje administrativnog opterećenja i poboljšanje upravljanja podacima, posebno usporedivosti podataka, uz istodobno povećanje učinkovitosti platforme za elektroničko izvješćivanje.

Naposljetku, Komisija će nastaviti podupirati države članice u njihovu radu na provedbi tako što će olakšavati korištenje dostupnih i budućih financijskih sredstava, povećavati dostupnost relevantnih podataka, informacija i znanja i poticati razmjenu primjera dobre prakse u okviru zajedničke provedbene strategije.

Rezultati ove ocjene uzet će se u obzir i u pripremi najavljene strategije za otpornost vodoopskrbe.

10. PREPORUKE

Iako se preporuke za pojedinačne zemlje navode u njihovim pojedinačnim ocjenama, preporuke navedene u nastavku relevantne su za sve države članice EU-a.

OKVIRNA DIREKTIVA O VODAMA

1. Sve države članice trebale bi **povećati svoju razinu ambicije** i **ubrzati rad** kako bi se do 2027. što više **smanjilo neispunjavanje obveza**. To podrazumijeva:
    a. **razvoj strukturiranijih programa mjera** na temelju jasnije procjene nedostataka koje je potrebno ukloniti da bi se postiglo dobro stanje i jasnijeg određivanja prioritetnih mjera;
    b. odlučno **uklanjanje strukturnih prepreka utvrđenih pri provedbi mjera**, kao što su nedovoljni administrativni kapaciteti i resursi;
    c. **unapređenje upravljanja**, i to poboljšanjem **javnih savjetovanja** i **koordinacije između raznih upravnih razina i tijela** koja se bave provedbom drugih relevantnih propisa EU-a, posebno Direktive o poplavama, Okvirne direktive o morskoj strategiji i Direktive o nitratima;
    d. osiguravanje potpune usklađenosti s odredbama Okvirne direktive o vodama o **periodičnom preispitivanju dozvola / kontrolama** za sve aktivnosti koje utječu na vodna tijela (uključujući zahvaćanje, akumuliranje i ispuštanje) i **djelotvornim, odvraćajućim i proporcionalnim sustavima sankcija**; razmatranje, prema potrebi, mogućnosti da se preispitaju postojeća izuzeća malih zahvaćanja od obveza registracije i dobivanja dozvole kako bi se bolje upravljalo kumulativnim učincima.

2. Sve države članice trebale bi **povećati ulaganja i osigurati odgovarajuće financiranje za djelotvornu provedbu programa mjera** kako bi se postigli ciljevi. To posebno uključuje:
    a. izradu **dugoročnih planova ulaganja** i jasno utvrđivanje izvora financiranja za svaku mjeru, uključujući djelotvorno korištenje financijskih sredstava EU-a

dostupnih u okviru zajedničke poljoprivredne politike, kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. i Mehanizma za oporavak i otpornost;

b. potpunu primjenu **načela povrata troškova** za vodne usluge kako bi svi glavni korisnici vode i sektori u kojima se troši najviše vode plaćali odgovarajući dio tih troškova;
c. bolju i širu primjenu **načela „onečišćivač plaća"**, ukidanje subvencija štetnih za okoliš i osiguravanje **mehanizama za pristupačno, pošteno i pravedno određivanje cijena** za **sve** korisnike vode u skladu s člankom 9. Okvirne direktive o vodama.

3. Sve države članice trebale bi uvesti **dodatne mjere za ublažavanje postojećih trajnih problema (pritisaka) u području okoliša** na temelju pouzdanih analiza nedostataka.
   To uključuje:
   a. **jačanje mjera za smanjenje onečišćenja hranjivim tvarima**, uključujući utvrđivanje i postizanje maksimalnog opterećenja hranjivim tvarima u svim vodnim područjima, ne samo u skladu s Okvirnom direktivom o vodama, već i s Okvirnom direktivom o morskoj strategiji i Direktivom o nitratima;
   b. **jačanje mjera protiv onečišćenja pesticidima** smanjenjem korištenja kemijskih pesticida, promicanjem integrirane zaštite bilja i održivijih praksi (npr. precizne poljoprivrede), utvrđivanjem i postizanjem maksimalnih opterećenja kemijskim pesticidima u svim vodnim područjima i uvođenjem strožih ograničenja na zaštićenim područjima za zahvaćanje vode za piće;
   c. daljnje **smanjenje onečišćenja iz točkastih izvora** kako bi se riješio problem hranjivih tvari, prioritetnih tvari i onečišćujućih tvari specifičnih za rijeke, npr. preispitivanjem postojećih dozvola za emisije iz točkastih izvora radi smanjenja opterećenja onečišćujućim tvarima ili uvođenjem obveza privremene obustave ili ograničavanja ispuštanja u hitnim slučajevima, uzimajući u obzir nove obveze na temelju revidirane Direktive o industrijskim emisijama i Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda;
   d. intenzivniji rad na **prirodnim rješenjima**, uključujući renaturalizaciju i obnovu ekosustava kako bi se smanjili **hidromorfološki pritisci**;
   e. intenzivniji rad na **poboljšanju kontinuiteta rijeka**, opće hidrološke situacije i zaštite akvatičnih vrsta, uključujući migratorne vrste;
   f. **utvrđivanje ekološki prihvatljivih protoka (tj. razine vode koja se mora ostaviti u vodnom tijelu da bi ekosustav pravilno funkcionirao)** za sva vodna područja i njihovu **djelotvornu primjenu** u odlukama o raspodjeli vode, kao i izdavanje ili redovito preispitivanje dozvola za zahvaćanje i akumuliranje u skladu s člankom 11. Okvirne direktive o vodama;
   g. sustavnije uključivanje **potreba za vodom u ekosustavima ovisnima o podzemnim vodama** (kopnenima i vodenima) u ocjenjivanje količinskog stanja podzemnih vodnih tijela.

4. S obzirom na **nestašice vode** u cijelom EU-u države članice trebale bi:
   a. u programima mjera **pojačati mjere za otpornost na klimatske promjene** i, prema potrebi, oblikovati odgovarajuće mjere ili planove za povećanje otpornosti;
   b. proaktivno **sastavljati ili poboljšavati, redovito ažurirati i precizno pratiti vodne bilance svih riječnih slivova**, uzimajući u obzir sve dotoke i zahvaćanja vode, prirodne gubitke i potrebe ekosustava ovisnih o vodi; to

uključuje povećanje izravnog praćenja i mjerenja za sve namjene vode, stalno ažuriranje registara zahvaćanja vode i inspekcijske preglede neovlaštenih i nezakonitih zahvaćanja vode;

c. poduzimati djelotvorne mjere za promicanje **ponovne upotrebe, učinkovitosti i kružnosti vode** i što češće primjenjivati **prirodna rješenja** za održivije skladištenje vode u tlu i ekosustavima;
d. pri planiranju novih **brana** i **akumulacijskih jezera** pažljivo procijeniti njihov utjecaj na okoliš, među ostalim s obzirom na ciljeve Okvirne direktive o vodama, te osigurati da takve mjere budu dio integriranog upravljanja vodnim resursima i koherentnih strategija za **otpornost vodoopskrbe**, odnosno da budu usklađene s **dugoročnim klimatskim scenarijima**.

5. Da bi se postigli ciljevi Okvirne direktive o vodama i povećala otpornost vodoopskrbe, **države članice trebale bi dodatno poboljšati prekograničnu suradnju**, posebno na:
   a. **razgraničenju** i **utvrđivanju značajki** vodnih tijela, **zajedničkim ili koordiniranim programima praćenja** i **metodologijama za ocjenu stanja** (npr. zajednički dogovoreni referentni uvjeti za biološke elemente kvalitete i standardi kvalitete okoliša za onečišćujuće tvari);
   b. **kvantitativnim aspektima** upravljanja vodama u okviru relevantnih mehanizama i tijela međunarodne suradnje.

6. Ako se ciljevi Okvirne direktive o vodama ne mogu ostvariti za određeno vodno tijelo pa se za njega zatraže izuzeća, države članice trebale bi to učiniti u skladu s **restriktivnim tumačenjem** koje proizlazi iz sudske prakse Suda Europske unije tako da pruže dovoljno **detaljna obrazloženja** i osiguraju **redovito preispitivanje primjene tih izuzeća**. To podrazumijeva:
   a. **temeljito dokumentiranje i obrazlaganje** smanjenja ciljeva (članak 4. stavak 5. Okvirne direktive o vodama), a posebno nerazmjernih troškova, neizvedivosti i dotadašnjih nedostataka u provedbi, kako se zahtjevi za izuzeće ne bi koristili kao automatska opcija u slučaju neostvarivanja ciljeva do 2027.;
   b. imanje na umu da su **mogućnosti za produljenje rokova** (članak 4. stavak 4. Okvirne direktive o vodama) **iznimno ograničene**;
   c. pružanje mnogo boljih informacija o **izuzećima** za nove projekte u skladu s člankom 4. stavkom 7.; to uključuje bolje obrazlaganje primjene tih izuzeća tako da se navedu kumulativni učinci, procijene alternativne, ekološki prihvatljivije opcije i pruže informacije o mjerama poduzetima za ublažavanje mogućih štetnih učinaka.

7. Kad je riječ o **praćenju, ocjenjivanju, upravljanju podacima i izvješćivanju, države članice trebale bi**:
   a. osigurati, u suradnji s Komisijom i EEA-om, **pravodobno i potpunije elektroničko izvješćivanje** za buduće cikluse i bolje iskorištavanje mogućnosti povezanih s digitalizacijom i promatranjem Zemlje kako bi se smanjilo administrativno opterećenje i povećala točnost;
   b. dodatno **poboljšati kvalitetu i usporedivost podataka** tako da na svim vodnim područjima usklade metode prikupljanja podataka za praćenje, procjene, predviđanja itd. i sve te podatke pravodobno objavljuju u skladu sa zahtjevima Direktive INSPIRE, Direktive o otvorenim podacima i

informacijama javnog sektora i visokovrijednih skupova podataka javnog sektora[94], čime će se smanjiti opterećenje povezano s izvješćivanjem;

c. dodatno **unaprijediti sustave praćenja** kako bi se uklonili nedostaci u geografskoj pokrivenosti i parametrima koji se analiziraju i tako povećalo **povjerenje u ocjene stanja**, manje se oslanjati na stručnu prosudbu ili grupiranje različitih vodnih tijela i dovršiti utvrđivanje referentnih uvjeta za sve vrste voda;
d. razviti metodologije za usklađeniju definiciju **dobrog ekološkog potencijala** kako bi se što brže poboljšalo stanje znatno promijenjenih vodnih tijela i umjetnih vodnih tijela;

8. proaktivno **primjenjivati nove politike i pravne instrumente dogovorene u kontekstu europskog zelenog plana** kako bi njihova provedba što više doprinosila ciljevima Okvirne direktive o vodama, pri čemu u prvom planu trebaju biti posredne koristi koje proizlaze, među ostalim, iz revidirane **Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, Direktive o industrijskim emisijama** i novog **Akta o obnovi prirode**.

DIREKTIVA O POPLAVAMA

1. Države članice trebale bi nastaviti **poboljšavati svoje karte opasnosti i rizika od poplava**, a posebno:
   a. dosljednim i jasnim naznačavanjem područja zahvaćanja vode, rekreativnih voda i područja mreže Natura 2000;
   b. primjerenijim uračunavanjem kišnih poplava s obzirom na veću učestalost i intenzitet oborina;
   c. poboljšanjem preglednika za karte opasnosti i rizika od poplava koji se temelje na GIS-u kako bi uključivali sve relevantne informacije i široj javnosti bili jednostavni za korištenje.

2. Države članice trebale bi nastaviti **unapređivati svoje planove upravljanja rizicima od poplava**, konkretno:
   a. u budućim planovima upravljanja poplavnim rizicima trebalo bi navesti pojedinosti o tome kako su karte opasnosti i rizika od poplava utjecale na odabir ciljeva i mjera;
   b. **ciljevi planova upravljanja poplavnim rizicima trebali bi biti konkretni, po mogućnosti imati rok** i biti povezani s **kvantitativnim pokazateljima napretka**;
   c. planovi upravljanja poplavnim rizicima trebali bi sadržavati ocjenu napretka u postizanju ciljeva iz prethodnih planova.

3. Kako bi se povećala **djelotvornost mjera koje se poduzimaju**, države članice trebale bi osigurati **jasnu povezanost ciljeva i mjera navedenih u planovima upravljanja rizicima od poplava** i pružiti informacije o **metodama koje se koriste za određivanje prioritetnih mjera**. Ako je to moguće, u tu svrhu određivanja prioritetnih mjera trebalo bi **analizirati njihove troškove i koristi**. Osim toga, plan

[94] Provedbena uredba Komisije (EU) 2023/138 o utvrđivanju popisa posebnih visokovrijednih skupova podataka i modaliteta njihova objavljivanja i ponovne uporabe.

upravljanja poplavnim rizicima trebao bi sadržavati informacije o ukupnom trošku planiranih mjera.

4. U planu upravljanja poplavnim rizicima trebalo bi navesti **metode za praćenje napretka** u konkretnoj provedbi mjera.

5. Sve države članice trebale bi u svojim planovima upravljanja poplavnim rizicima uzeti u obzir buduće **klimatske scenarije**.

6. Sve države članice trebale bi intenzivnije raditi na široj primjeni prirodnih rješenja, bilo samostalno ili u kombinaciji s tradicionalnom infrastrukturom.

7. Uz ulaganja u sprečavanje i zaštitu od poplava, sve države članice trebale bi u javnim proračunima predvidjeti troškove u slučaju poplava; **osiguranje** bi se trebalo smatrati jednom od opcija za prilagodbu učincima klimatskih promjena.

8. U planove upravljanja poplavnim rizicima trebalo bi sustavno uključivati odredbe za **zaštitu kulturne baštine** od rizika od poplava.

9. Kad je riječ o **upravljanju**, sve države članice trebale bi u svojim planovima upravljanja poplavnim rizicima jasno opisati kako će osigurati koordinaciju s Okvirnom direktivom o vodama i navesti pojedinosti o javnom savjetovanju i sudjelovanju dionika, uključujući informacije o tome na koji su način eventualne primjedbe uzete u obzir. Savjetovanja bi trebala trajati šest mjeseci.