



Sažetak aktivnosti javnog savjetovanja
za
evaluaciju Direktive Vijeća 91/271/EEZ od
21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih
otpadnih voda

{SEC(2019) 448 final} – {SWD(2019) 701 final}



Savjetovanje s dionicima

1. Uvod

Cilj savjetovanjâ bilo je prikupljanje dodatnih dokaza kojima bi se potkrijepila analiza relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti i dodane vrijednosti EU-a u skladu sa Smjernicama za bolju regulativu za provjere primjerenosti i evaluacije. Aktivnosti su bile usklađene s [provjerom prikladnosti Okvirne direktive o vodama](#). Pristup savjetovanju naveden je u [strategiji savjetovanja](#) objavljenom u svibnju 2018.

2. Skupine dionika obuhvaćene aktivnostima savjetovanja

- Tijela država članica (nacionalna, regionalna i lokalna)
- Javni i privatni subjekti za gospodarenje otpadnim vodama ili udruženja koja predstavljaju stručnjake
- Poduzeća/poslovna udruženja na koja se Direktiva odnosi
- Građani
- Institucije EU-a
- Akademici/istraživači i sindikati
- Međunarodne organizacije
- Nevladine organizacije i građanske inicijative

Savjetovanja s tim dionicima provedena su u različitim formatima te je u okviru svih pružen vrijedan doprinos.

3. Kronološki redoslijed aktivnosti savjetovanja

- Mehanizam za davanje povratnih informacija o planu djelovanja za evaluaciju Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda
- Informativni razgovori o glavnim pitanjima
- Javno savjetovanje
- Tematske stručne radionice
- Konferencija s dionicima
- Pisano savjetovanje sa stručnjacima iz država članica o aspektima izrade modela

Povratne informacije o planu djelovanja za evaluaciju

[Plan djelovanja](#) za evaluaciju objavljen je u listopadu 2017., u isto vrijeme kao i plan provjere prikladnosti Okvirne direktive o vodama. Za oba plana djelovanja mogle su se dati povratne informacije. Osim triju anonimnih doprinosa i jednog odgovora građana, tijekom razdoblja savjetovanja povratne informacije dalo je osam nevladinih organizacija, četiri istraživačke organizacije, jedno udruženje javnih službi, deset predstavnika vodne industrije i jedno nadležno tijelo.

Neke od tema koje su istaknute kao važne bile su:

- gospodarenje oborinskim vodama,
- nove onečišćujuće tvari,
- potreba za održivim dugoročnim ulaganjima i primjena načela „onečišćivač plaća”,
- procjena povezanosti s Okvirnom direktivom o vodama i Direktivom o mulju iz otpadnih voda te
- povezanost s ciljevima održivog razvoja, osobito ciljem održivog razvoja broj 6.

Te povratne informacije uključene su u izradu smjernica za popratnu studiju i u razvoj glavnih pitanja.

Razgovori o glavnim pitanjima

U početnoj fazi evaluacije održani su informativni razgovori sa stručnjacima iz industrijskih udruženja, iz jedne nevladine organizacije za zaštitu okoliša i ljudska prava te iz jednog udruženja u području vodne tehnologije. Na temelju tih razgovora oblikovana su glavna pitanja te je utvrđeno koji su podaci dostupni.

Stavovi se u najvećoj mjeri i najsnažnije podudaraju u pogledu prelijevanja oborinskih voda, novih onečišćujućih tvari, pojedinačnih i drugih odgovarajućih sustava te energetske učinkovitosti. O glavnim pitanjima nadzora i veličine postrojenja primljene su različite povratne informacije. Te su teme obrađene među glavnim pitanjima jer ih je i Europski revizorski sud naveo kao važne.

Stručnjaci su se općenito složili da je Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda bila ključna za osiguravanje infrastrukture za prikupljanje i obradu. Izraženo je i izrazito slaganje u pogledu jasnoće i jednostavnosti Direktive. Ulaganja potrebna za provedbu istaknuta su kao jedan od važnih, a ponekad i otežavajućih čimbenika u provedbi. Međutim, izraženo je i slaganje da koristi premašuju troškove.

Javno savjetovanje

[Javno savjetovanje](#) pokrenuto je na internetu u srpnju 2018. Upitnik za savjetovanje objavljen je na 23 službena jezika EU-a na internetskim stranicama Komisije te je bio dostupan 14 tjedana. Sastojao se od općeg dijela i stručnog dijela koji je bio strukturiran u skladu s kriterijima za evaluaciju bolje regulative.

Ukupno je primljeno 608 odgovora (606 putem internetskog portala i dva e-poštom zbog tehničkih problema). **Budući da ni na jedno pitanje odgovor nije bio obvezan, ukupan broj odgovora razlikuje se za svako pitanje.** Ovdje se navode glavni nalazi u vezi s odgovorima u okviru javnog savjetovanja, a konkretni nalazi uključeni su u glavni tekst evaluacije.

Više od polovine odgovora dali su građani (57 %), a 17 % privatni ili javni operatori postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda. Ostali ispitanici bili su predstavnici tijela javne vlasti, nevladinih organizacija, akademske zajednice, industrije, privatnih i javnih udruženja te institucija EU-a. Bile su zastupljene gotovo sve države članice EU-a, osim Estonije, Latvije, Litve i Mađarske. Najveći udio ispitanika bio je iz Njemačke (22 %) i Španjolske (21 %). Uočena je jedna mala kampanja operatora postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda u Španjolskoj te su njihove primjedbe uzete u obzir u glavnoj analizi unutarnje usklađenosti Direktive.

Djelotvornost

U stručnom dijelu upitnika od dionika se tražilo da ocijene koliko je Direktiva djelotvorna kad je riječ o njezinim glavnim odredbama. Odgovori su se razlikovali ovisno o odredbi, no pokazalo se da se većina odredaba smatra vrlo ili donekle djelotvornima. Dionici ne smatraju da je Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda vrlo učinkovita u osiguravanju ispravne primjene pojedinačnih i drugih odgovarajućih sustava ni u osiguravanju da države

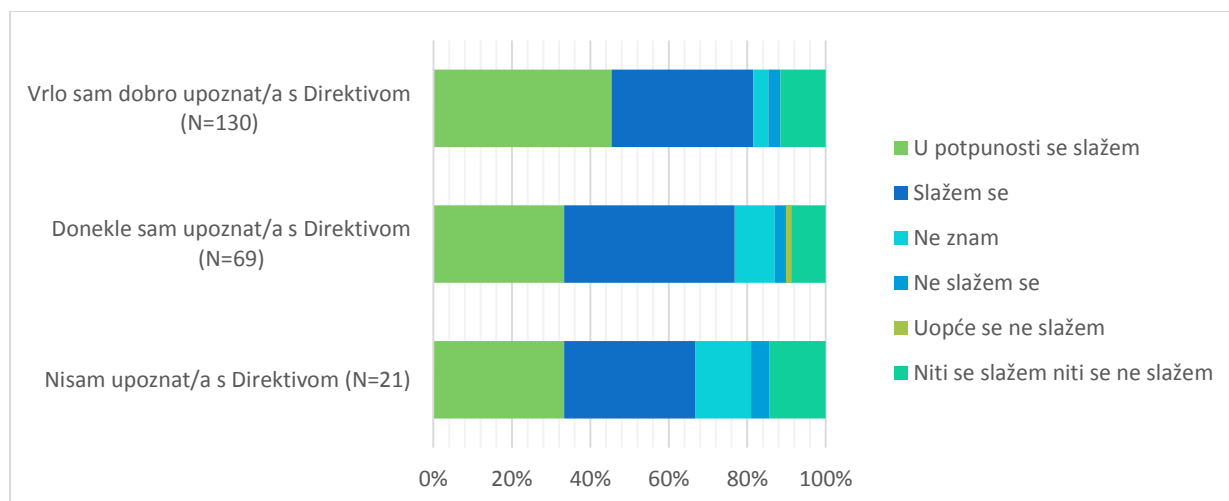
članice na odgovarajući način saniraju prelijevanje oborinskih voda. Općenito u odgovorima nisu uočeni nikakvi trendovi s obzirom na različite kategorije dionika.

Ciljevi	Vrlo djelotvorna	Donekle djelotvorna	Donekle nedjelotvorna	Vrlo nedjelotvorna	Ni djelotvorna ni nedjelotvorna	Ne znam
Zaštita okoliša od nepovoljnih učinaka ispuštanja komunalnih otpadnih voda (N = 345)	46 %	42 %	3 %	1 %	4 %	4 %
Zaštita zdravlja ljudi od nepovoljnih učinaka ispuštanja komunalnih otpadnih voda (N = 343)	31 %	54 %	3 %	1 %	6 %	5 %
Prikupljanje otpadnih voda (N = 341)	46 %	37 %	3 %	1 %	8 %	4 %
Osiguravanje ispravne primjene pojedinačnih ili drugih odgovarajućih sustava (N = 332)	7 %	28 %	14 %	5 %	25 %	22 %
Osiguravanje ispravne upotrebe rasteretnih građevina u kombiniranim kanalizacijskim sustavima (N = 337)	6 %	25 %	20 %	7 %	23 %	18 %

Tablica 11. Odgovori u svim kategorijama dionika u pogledu djelotvornosti raznih odredaba Direktive

Učinkovitost

U smislu proporcionalnosti troškova i koristi, dionici koji su vrlo ili donekle upoznati s Direktivom slažu se ili se u potpunosti slažu da su troškovi i koristi razmjerni, posebice dugoročno gledano. Odgovarali su dionici iz svih kategorija.



Slika 42. Mišljenja dionika o proporcionalnosti troškova i koristi.

Ukupno 79 % svih sudionika, od kojih su većina građani, složilo se ili se potpuno složilo da su troškovi opravdani kad se u obzir uzmu koristi.

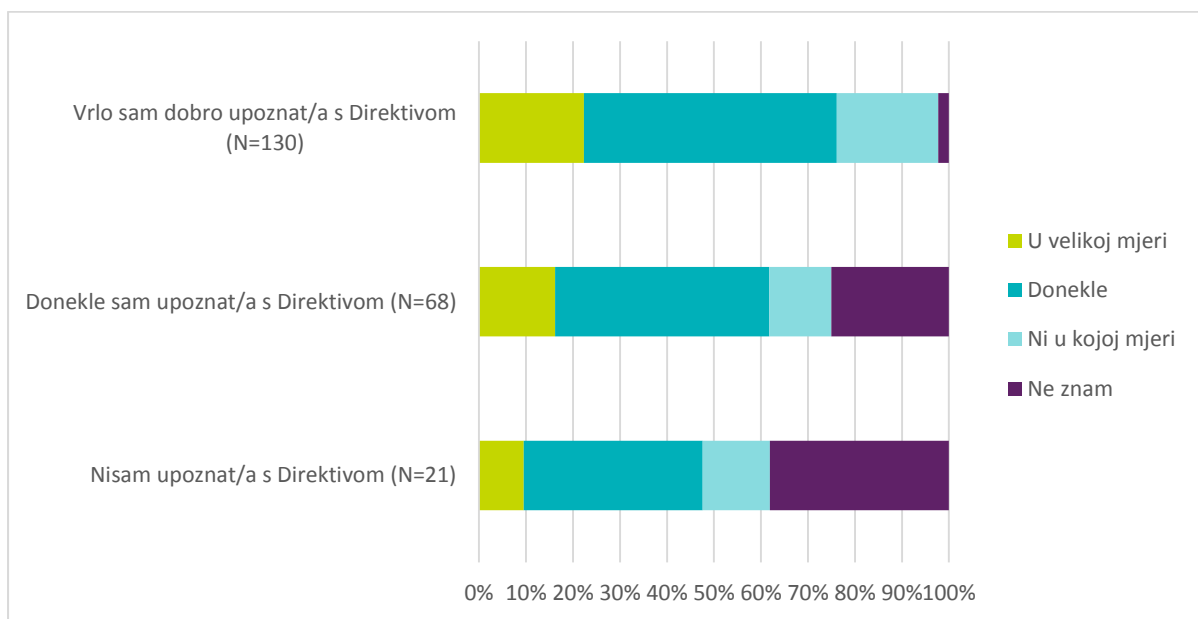
Usklađenost

Procjene unutarnje usklađenosti bile su raznolike: većina se slaže da je Direktiva u velikoj mjeri ili donekle interno usklađena (27 % i 53 %, n = 299). Istaknuto je da Direktiva sadrži različite pragove kad je riječ o industrijskim otpadnim vodama. Pregledom primjedbi pokazalo se da mnogi dionici u svoju prosudbu uključuju aspekte vanjske usklađenosti ili djelomičnu nedostatnost Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda za ispunjavanje novih potreba društva. Kad je riječ o vanjskoj usklađenosti, dionici Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda smatraju donekle usklađenom s drugim propisima o vodama, a mnogi su istaknuli da je u velikoj mjeri ili donekle usklađena s Okvirnom direktivom o vodama (32 % i 50 %, n = 293).

Kad je riječ o novijim politikama o energiji i klimi, dionici su naveli da Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda nije u dovoljnoj mjeri usklađena.

Relevantnost

Dionici su ocijenili i može li se Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda odgovoriti na nove izazove te su se sve kategorije dionika složile da postoje problemi koji se Direktivom ne rješavaju u potpunosti. Kad se ti odgovori povežu s podacima o tome u kojoj su mjeri dionici upoznati s Direktivom, vidi se da ni oni koji su vrlo dobro upoznati s njom ne smatraju da je dostatna za svladavanje novih izazova.



Slika 43. Stav dionika o mogućnostima da se Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda odgovori na nove izazove, prema razini upoznatosti s tom direktivom

Na pitanje o problemima koji se Direktivom ne rješavaju u dovoljnoj mjeri, trgovačka udruženja i operatori postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda naveli su da se u dovoljnoj mjeri ne rješava pitanje oporabe resursa, osobito mulja, te da je potrebno riješiti pitanje novih onečišćujućih tvari.

Kad je riječ o tvarima koje se mogu pronaći u otpadnoj vodi i koje bi mogle izazivati zabrinutost kod dionikâ, na prvom su mjestu bili endokrini disruptori: 52 % svih ispitanika

iznimno je zabrinuto, a njih 19 % prilično je zabrinuto; odgovarali su dionici iz svih kategorija (220 građana, 27 operatora i 7 članova akademske zajednice). Ostale navedene tvari bile su farmaceutske i industrijske onečišćujuće tvari (48 % iznimno zabrinutih ispitanika), pesticidi (47 % iznimno zabrinutih ispitanika) i mikroplastika (46 % iznimno zabrinutih ispitanika) (n = 608).

Na pitanje tko bi trebao plaćati dodatno pročišćavanje kako bi se te tvari uklonile odgovori su bili podijeljeni između ispitanika koji smatraju da bi plaćati trebao prvotni onečišćivač (tj. industrija) (40 %) i onih koji smatraju da je povećanje računa za vodne usluge prihvatljivo (25 %) (n = 608). Primljena su samo tri odgovora „ne znam”, a 16 % ispitanika nije dalo nikakav odgovor. Oni koji su smatrali da plaćati treba industrija uglavnom su bili građani, nevladine organizacije i vodna poduzeća.

Dodana vrijednost EU-a

Većina se dionika u velikoj mjeri (63 %) ili donekle (26 %) složila da je u vezi s otpadnim vodama potrebno i dalje djelovati na razini EU-a. Skupina dionika koja je u najvećoj mjeri podržavala daljnje intervencije na razini EU-a bili su građani. Većina dionika slaže se da bi povlačenje Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda imalo negativne posljedice (86 %, N = 307), dok samo 2 % smatra da bi povlačenje imalo pozitivne posljedice. Dionici su naveli da bi povlačenje bilo nepovoljno za kvalitetu vode i ljudsko zdravlje. Smanjili bi se i poticaji za razvoj potrebne infrastrukture za zaštitu okoliša.

Rezultati javnog savjetovanja u velikoj su mjeri uključeni u analizu u popratnoj studiji za evaluaciju te se na njima temeljila Komisijina procjena.

Uz to, primljeno je i nekoliko dokumenata o stajalištu:

- **Švedska agencija za zaštitu okoliša:** Dokument o stajalištu sadržavao je dodatna proširenja i pojašnjenja odgovorâ te agencije u javnom savjetovanju. Kao nedostaci Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda navedene su njezina nefleksibilnost u pogledu prilagodbe na lokalne uvjete te neambicioznost ciljeva u pogledu fosfora.
- **Dansko udruženje za okoliš i tehnologiju:** U dokumentu o stajalištu navodi se da su tijekom proteklih desetljeća tehnologije pročišćavanja napredovale te da je propuštena prilika da se u Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda uključe aspekti energetske učinkovitosti te da se njome potaknu uporaba i ponovna upotreba resursa iz otpadne vode.
- **EurEau:** U dokumentima o stajalištu o mikroonečišćujućim tvarima i mikroplastici u otpadnoj vodi objašnjen je opseg tog problema i poteškoće u njegovu rješavanju. Uz to, dostavljeni su i dokumenti o stajalištu o energetske učinkovitosti, o terminologiji iz Direktive koja se odnosi na pročišćavanje te o mogućnostima pročišćavanja otpadnih voda i izazovima u pogledu plastike za jednokratnu uporabu.
- **Svjetska mreža za zelenu infrastrukturu:** U dokumentu o stajalištu opisano je kako zelena infrastruktura može pomoći u otklanjanju problema prelijevanja oborinskih voda. Nadalje, navedeno je da su od donošenja Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda vanjski čimbenici poput klimatskih promjena i pojave novih onečišćujućih tvari doveli do novih društvenih potreba.
- **Xylem:** Taj pružatelj tehnologije naveo je da su glavni izazovi starenje infrastrukture i nedostatak sredstava. Predloženo je da se dodatno potiče povrat troškova i da se razmotre nova troškovno učinkovita rješenja za otklanjanje problema prelijevanja oborinskih voda. Osim toga, predloženo je i promicanje uporabe resursa i energetske učinkovitosti.

- **Centar za sigurnost i suradnju u području voda:** Centar je dao povratne informacije o mogućoj neusklađenosti između pristupa vodi i povrata troškova, o novim izazovima povezanim s klimatskim promjenama (npr. ekstremnim vremenskim uvjetima koji rezultiraju novim izazovima kad je riječ o kanalizaciji i postrojenjima za pročišćavanje otpadnih voda) te o nepovezanim stambenim objektima, farmaceutskim proizvodima i dodanoj vrijednosti EU-a.

Tematske stručne radionice¹

Informacije prikupljene tijekom radionica uključene su u izvješće o studiji za evaluaciju i u samu evaluaciju. Osim toga, tijekom određenih rasprava na radionicama potvrđen je JRC-ov pristup modeliranju te procjena troškova i koristi. Na svim su radionicama sudjelovali stručnjaci iz država članica, akademske zajednice, poslovnih udruženja/industrije, nevladinih organizacija iz područja okoliša te osoblja Komisije.

Radionica o novim onečišćujućim tvarima zajedno s provjerom prikladnosti Okvirne direktive o vodama (24. listopada)

Cilj: procjena utjecaja novih onečišćujućih tvari na vodeni okoliš i procjena potencijala postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda da smanje taj učinak.

Sažetak: Nove onečišćujuće tvari vrlo su raznolike, a postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda s jedne strane postojećim procesima pročišćavanja smanjuju količinu nekih od tih tvari, a s druge strane ponekad se smatraju točkama ispuštanja tih tvari u okoliš. Još ne postoji jedinstvena tehnika pročišćavanja koja bi mogla osigurati uklanjanje svih novih onečišćujućih tvari. Utjecaj nekih novih onečišćujućih tvari na okoliš već je zabilježen (npr. za diklofenak), dok je za druge nejasno kako se ponašaju u okolišu i kakve bi kumulativne učinke s drugim tvarima mogle imati.

U nekim su zemljama poduzeti prvi koraci prema uklanjanju novih onečišćujućih tvari. Na primjer, u nekoliko prioriternih postrojenja u Švicarskoj uvedena je četvrta faza pročišćavanja.

Radionica o prelijevanju oborinskih voda te pojedinačnim ili drugim odgovarajućim sustavima (25. listopada 2018.)

Cilj: Rasprava o pravnim i ekološkim aspektima prelijevanja oborinskih voda (s jakim naglaskom na pitanje rasteretnih građevina u kombiniranim kanalizacijskim sustavima) te pojedinačnim ili drugim odgovarajućim sustavima. JRC je predstavio rezultate nacрта modeliranja o posljedicama u ta dva područja. Dionici su imali priliku raspravljati o tom pristupu i potvrditi ga.

Sažetak: Prelijevanje oborinskih voda: U Direktivi o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda na njih se odnosi samo jedna bilješka, što su neki sudionici smatrali nedostatnim. Terminologija obuhvaća prelijevanje i u mješovitim i zasebnim sustavima. Međutim, ne postoji definicija pojma „izlijevanje” ni „prelijevanje”. Prvih 15 minuta prelijevanja sadržava „prvo ispiranje”, koje bi moglo sadržavati većinu onečišćujućih tvari. Drugi važan problem jest sadržaj vode koja otječe s površine u gradovima i kojom se nakon ulaska u kanalizaciju unose dodatne onečišćujuće tvari u otpadnu vodu. Države članice primjenjuju različite pristupe za rješavanje problema prelijevanja, uključujući praćenje, ulaganje u zasebne

¹ Zapisnik i prezentacija dostupni su na platformi CIRCABC.

kanalizacije ili upotrebljavanje zelene infrastrukture/prirodnih rješenja poput močvarnih područja.

Pojedinačni i drugi odgovarajući sustavi: Pojedinačni i drugi odgovarajući sustavi upotrebljavaju se u aglomeracijama s populacijskom ekvivalentom i manjim i većim od 2000, no Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda obuhvaćen je samo potonji. Stručnjaci iz država članica objasnili su različite okvire za postupanje s pojedinačnim i drugim odgovarajućim sustavima u svojim zemljama. Čak i kad su uspostavljeni napredni okviri, i dalje je teško osigurati dobro funkcioniranje i primjereno rukovanje pojedinačnim i drugim odgovarajućim sustavima.

Radionica o troškovima i koristima (8. studenoga 2018.)

Cilj: Na toj su radionici rezultati studije za potporu evaluaciji Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda uspoređeni sa sličnim studijama Svjetske banke (2018.) i OECD-a (u tijeku, zajedno s GU ENV) te studijom [Blue2](#) (u tijeku, naručitelj: GU ENV).

Sažetak: Funkcije troškova koje se upotrebljavaju za procjenu troškova povezanih s Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda poznate su dionicima i smatraju se prilično stabilnima, iako zahtijevaju veliku količinu podataka. S obzirom na troškove povezane s Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, u evaluaciju se svakako mora uključiti rasprava o cjenovnoj pristupačnosti, povratu troškova i financiranju EU-a. Rasprave o prednostima pokazale su da se prednost daje pristupu koji se temelji na troškovima štete. Sudionici su se općenito jasno složili da je teško obuhvatiti, kvantificirati i izraziti u novčanom obliku sve koristi koje je donijela Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda. U studiji Svjetske banke provedenoj u osam država članica, kao i u popratnoj studiji za evaluaciju, uzete su u obzir različite koristi, ali je razlika u pristupu u studiji Svjetske banke u određenim situacijama pokazala da su troškovi veći od koristi.

Konferencija s dionicima

Cilj: Konferencija s dionicima održana je 16. studenoga 2018. u prostorijama Odbora regija. Bilo je 90-ak sudionika, uključujući predstavnike država članica, predstavnike usluga gospodarenja otpadnim vodama, nevladine organizacije, međunarodne organizacije i članove akademske zajednice. Cilj te konferencije bio je podijeliti preliminarne nalaze popratne studije i prve rezultate analize odgovorâ na javno savjetovanje.

Sažetak: Dionici općenito vide jasan napredak u području prikupljanja i pročišćavanja otpadne vode u EU-u. Taj se napredak smatra posljedicom Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda. Preljevanja oborinskih voda i postupanje s pojedinačnim i drugim odgovarajućim sustavima poznati su problemi te rezultati JRC-ovog modeliranja jasno pokazuju njihov utjecaj na okoliš. Izlaganja stručnjaka iz država članica potvrdila su da je Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda moguće provesti u kratkom vremenskom roku i da to rezultira poboljšanjem kvalitete vode.

Kad je riječ o procjeni koristi, dionici su se složili da su koristi znatne i da premašuju troškove. Izraženo je jasno slaganje da je Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda donijela koristi koje se ne odnose samo na zaštitu vodenog okoliša te je korisna i za zdravlje i dobrobit. Dobro je poznato i da je te koristi teško procijeniti.

Dionici su istaknuli daljnje izazove: mikroonečišćujuće tvari, postizanje energetske učinkovitosti, smanjenje utjecaja prelijevanja i pojedinačnih i drugih odgovarajućih sustava te ponovnu upotrebu vode i mulja.

Dionici su općenito potvrdili da je Direktiva o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda dobro usklađena s drugim propisima i da je važna za postizanje ciljeva drugih direktiva. S obzirom na pravo EU-a u širem smislu, dionici naveli da bi mogla biti korisna bolja usklađenost s politikama u području energetike i klime.

Pisano savjetovanje

S predstavnicima Stručne skupine za Direktivu o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda savjetovalo se u pisanom obliku o informacijama koje se odnose na: 1. pojedinačne i druge odgovarajuće sustave; 2. prelijevanje oborinskih voda te 3. troškove i koristi. Od 28 država članica, njih 20 poslalo je odgovore, u kojima su potvrđene informacije ili su dostavljeni dodatni podaci. Te su informacije uključene u JRC-ovo modeliranje i analizu u popratnoj studiji za evaluaciju.