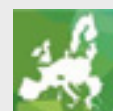


Särskild rapport

Bekämpning av eutrofieringen i Östersjön: fler och mer ändamålsenliga åtgärder krävs



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4397-3	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/730757	QJ-AB-16-005-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-4429-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/24692	QJ-AB-16-005-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4401-7	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/775938	QJ-AB-16-005-SV-E

© Europeiska unionen, 2016
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Särskild rapport**Bekämpning av
eutrofieringen
i Östersjön: fler och mer
ändamålsenliga åtgärder
krävs**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-förordningen)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning II – under ledning av revisionsrättens ledamot Henri Grethen – som är specialiserad på utgiftsområdena strukturpolitik, transport och energi. Revisionen leddes av ledamoten Ville Itälä, som fick stöd av Turo Hentilä (kanslichef) och Outi Grönlund (attaché), Alain Vansilliette (förstechef), Maria del Carmen Jimenez (uppgiftsansvarig) Krzysztof Zalega, Nils Odins, Zuzana Gullova, Tomasz Plebanowicz, Jean-François Hynderick och Vivi Niemenmaa (revisorer).



Från vänster till höger: T. Hentilä, V. Niemenmaa, A. Vansilliette, V. Itälä, M. d. C. Jimenez, T. Plebanowicz, K. Zalega och J.-F. Hynderick.

Punkt

Ordförklaringar och förkortningar

I–IX Sammanfattning

1–14 Inledning

1–5 Östersjön och eutrofiering

6–11 EU:s rättsliga instrument för att åtgärda föroreningar orsakade av näringsämnen

12–14 EU:s budgetinstrument för hantering av vattenföroreningar orsakade av näringsämnen

15–17 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

18–112 Iakttagelser

18–41 Hur medlemsstaterna minskar tillförseln av näringsämnen till Östersjön

23–25 Begränsade framsteg med att minska tillförseln av näringsämnen till Östersjön

26–31 Medlemsstaternas planer för näringsämnesminskningen saknar ambition och lämpliga indikatorer

32–36 De besökta medlemsstaterna tar endast delvis hänsyn till Helcoms rekommendationer i sina planer eller sin rättsliga ram

37–41 Övervakningsuppgifterna om näringstillförseln till Östersjön är inte tillförlitliga

42–69 Ändamålsenligheten i åtgärder som ska minska föroreningar orsakade av näringsämnen i avloppsvatten från tätbebyggelse

46–54 Merparten av medlemsstaterna följer ännu inte direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

55–57 De EU-medfinansierade verken för rening av avloppsvatten är ändamålsenliga men det går inte alltid att garantera att de är bärkraftiga

58–64 Kommissionens uppföljning av medlemsstaternas genomförande av direktivet görs inte i tid

65–69 EU:s stöd till Ryssland och Vitryssland är potentiellt kostnadseffektivt men mycket begränsat jämfört med vad som behövs och projektgenomförandet tar lång tid

- 70–102 **Åtgärdernas ändamålsenlighet när det gäller att minska vattenföroreningar orsakade av näringsämnen från jordbruket**
- 75–83 Nitratdirektivet genomförs inte på ett ändamålsenligt sätt trots kommissionens relativa framgång med uppföljningen
- 84–90 Systemet med tvärvillkor bidrar till att nitratdirektivet och andra gödslingskrav efterlevs men är inte helt ändamålsenligt
- 91–102 EU-medfinansierade landsbygdsutvecklingsåtgärder under perioden 2007–2013 har haft liten effekt på minskningen av föroreningar orsakade av näringsämnen i vattenförekomster i de besökta medlemsstaterna
- 103–112 **Mervärdet av EU:s strategi för Östersjöområdet när det gäller en minskad tillförsel av näringsämnen till Östersjön**
- 105 Ett komplext förvaltningsnät och ett mervärde som är svårt att bedöma
- 106–108 Flagg skeppsprojekten bidrar till att sprida god praxis men deras effekt på minskningen av näringsämnen har inte påvisats
- 109–112 De operativa programmen måste beakta EU:s strategi för Östersjöområdet i högre grad
- 113–128 **Slutsatser och rekommendationer**
- Bilaga I — Mål för att minska tillförseln av näringsämnen**
- Bilaga II — Trender i kväve- och fosfortillförseln till Östersjön per land**
- Bilaga III — Hur taken för tillförseln per delavrinningsområde har respekterats**
- Bilaga IV — Näringshalt i avloppsvattnet från verken för rening av avloppsvatten i de största städerna i EU:s medlemsstater runt Östersjön (2013)**
- Bilaga V — Flagg skepp och andra projekt av betydelse för genomförandet av EU:s strategi för Östersjöområdet**

Kommissionens svar

Avrinningsområde: Landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och, möjligen, sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, en enda flodmynning eller ett enda delta. Det är en del av avrinningsområdet i en specifik medlemsstat.

BSAP: Handlingsplan för Östersjön (se punkt 8).

EUSBSR: EU:s strategi för Östersjöområdet (se punkt 11).

Föroreningskällor: Det finns två huvudtyper av vattenburna föroreningskällor: Diffusa källor, där det inte finns någon specifik utsläppspunkt; jordbruk och skogsbruk och bostäder som inte är anslutna till avloppsnätet bidrar mest till dessa källor. Punktkällor, där det finns en specifik utsläppspunkt; de är utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse och från industrier och fiskodlingar.

Helcom: Helsingforskommissionen (se punkt 8).

Principen att förorenaren betalar: En princip som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 191.2). När det gäller avloppsvatten innebär principen att de som släpper ut avloppsvatten ska betala för de föroreningar som uppstår (exempel: hushåll betalar för reningstjänsten via avloppsvattenavgiften och reningsverk betalar en föroreningsavgift).

Vattenförekomst: En avgränsad och betydande ytvattenförekomst, till exempel en sjö, ett magasin, en å, flod eller kanal, ett vatten i övergångszon eller en kustvattensträcka.

Vattenstatus: Det allmänna uttrycket för statusen på en förekomst av inlandsytvatten utifrån dess ekologiska och kemiska status. För havsvatten motsvarar vattenstatusen miljöstatusen, som grundas på andra kriterier än statusen på inlandsytvatten.

Åtgärdsprogram: Den del av förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt som anger vilka åtgärder som krävs för att vattenförekomster ska kunna återställas till en god status med hänsyn till särdragen i avrinningsområdet. Liknande åtgärdsprogram måste utarbetas för att återställa kvaliteten på havsvatten.

I Östersjön omges av åtta EU-medlemsstater (Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen och Sverige) och Ryssland. Östersjön är ett av världens mest förorenade hav. Att bekämpa eutrofieringen ses som en stor utmaning. Syftet med ramdirektivet om en marin strategi från 2008 är att man ska uppnå en god miljöstatus i EU:s marina vatten senast 2020. Enligt direktivet ska medlemsstaterna samarbeta inom regioner och delregioner för att uppnå direktivets mål, till exempel med hjälp av de strukturer som redan finns inom de regionala havskonventionerna då det är praktiskt och lämpligt. I Östersjöns fall handlar det om Helsingforskonventionen (som regleras av Helsingforskommissionen, Helcom) och dess handlingsplan för Östersjön som kräver att signatärstaterna minskar näringsämnesbelastningen.

II År 2009 antog Europeiska rådet en makroregional strategi, nämligen Europeiska unionens strategi för Östersjöregionen, som särskilt syftar till att främja miljöskydd, bland annat en minskning av näringsämnesbelastningen, genom stärkt samarbete mellan grannländer och innovativa lösningar.

III De största källorna till utsläppen av näringsämnen som orsakar eutrofiering är jordbruket och avloppsvatten från tätbebyggelse. Under perioden 2007–2013 gav EU bidrag på 4,6 miljarder euro till projekt för insamling och rening av avloppsvatten i de fem medlemsstater som gränsar till Östersjön och får EU-stöd på området. Utgifterna för landsbygdsutvecklingsåtgärder, bland annat vattenskydd, i alla åtta medlemsstater med kust mot Östersjön uppgick till 9,9 miljarder euro.

IV Genom revisionen besvarar vi frågan om huruvida EU-åtgärder som syftar till att hjälpa medlemsstaterna att minska näringsämnesbelastningen i Östersjön har varit ändamålsenliga. Den samlade slutsatsen är att åtgärderna har lett till begränsade framsteg när det gäller att minska näringsämnena i Östersjön.

V Medlemsstaternas planer för att uppnå Helcoms mål när det gäller att minska mängden näringsämnen bygger på de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som utarbetats på grundval av ramdirektivet för vatten. Planerna saknar ambition eftersom de är inriktade på "grundläggande åtgärder" som syftar till att genomföra EU:s direktiv avseende de särskilda aktiviteter som orsakar näringsämnesföroreningar, främst avloppsvatten från tätbebyggelse och jordbruk. Mindre fokus läggs på åtgärder som ska reglera diffusa källor till näringsämnen och på "kompletterande åtgärder" såsom anges i ramdirektivet för vatten. Åtgärderna utformas utifrån otillräcklig information. De saknar också mål och lämpliga indikatorer för bedömningen av uppnådda resultat när det gäller att minska näringsämnesbelastningen i vattnet.

VI

De åtgärder som syftar till att minska näringsämnesbelastningen från tätbebyggelse har lett till att den har minskat. Flera tätbebyggelser tillämpar strängare standarder vid reningen av avloppsvatten från tätbebyggelse än dem som fastställs i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Trots betydande EU-finansiering är dock de medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 sena med att genomföra direktivet. Dessutom följer inte alla medlemsstater runt Östersjön direktivet, trots att de var skyldiga att göra det senast 2012. Kommissionens uppföljning av hur medlemsstaterna genomför direktivet har inte gjorts i tid. I Ryssland och Vitryssland är EU-åtgärderna för avloppsvatten potentiellt kostnadseffektiva men har en mycket begränsad omfattning jämfört med vad som behövs och projektgenomförandet tar lång tid.

VII

Nitratdirektivet har inte genomförts helt ändamålsenligt av medlemsstaterna runt Östersjön. Relevanta områden kartläggs inte ordentligt och de krav som medlemsstaterna har fastställt i sina åtgärdsprogram är inte tillräckligt strikta. När det gäller kraven för spridning av gödningsmedel är tvärvillkorssystemets avskräckande effekt otillräcklig eftersom den bristande efterlevnaden fortfarande är omfattande. Alla förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt innehåller kompletterande åtgärder som syftar till att bekämpa näringsämnesbelastningen från jordbruket, men de är inte tillräckligt inriktade på de områden där de behövs. Dessutom har ingen medlemsstat använt sig av möjligheten enligt EU:s förordningar att göra en del av dessa åtgärder obligatoriska för gårdar som ligger i de berörda områdena.

VIII

I EU:s strategi för Östersjöregionen betonas den politiska betydelsen av Östersjöns miljöstatus och också det regionala samarbetet, men hittills har det varit svårt att bedöma vilket mervärde strategin har när det gäller att minska tillförseln av näringsämnen.

IX

Vi lämnar flera rekommendationer som syftar till att göra åtgärderna mot eutrofieringen i Östersjön mer ändamålsenliga.

Östersjön och eutrofiering

01

Östersjön är ett av världens mest förorenade hav och eutrofieringen anses vara det största problemet¹. Östersjön omges av nio länder: åtta EU-medlemsstater (Danmark, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Finland och Sverige) och Ryssland. Vitryssland är ett annat stort land som ligger i Östersjöns avrinningsområde.

02

Eutrofiering är den process som uppstår när ett överskott av näringsämnen, främst kväve och fosfor, som huvudsakligen orsakas av mänsklig verksamhet, rinner ut i en vattenförekomst. Höga halter av näringsämnen leder till intensiva och potentiellt giftiga algblomningar (se **bild 1**).

1 Europeiska miljöbyrån, *Nutrients in transitional, coastal and marine waters* (CSI 021) (näringsämnen i vatten i övergångszon, kustområden och havsvatten). Bedömning som publicerades i mars 2013.



Bild 1 – Eutrofierat marint vatten.

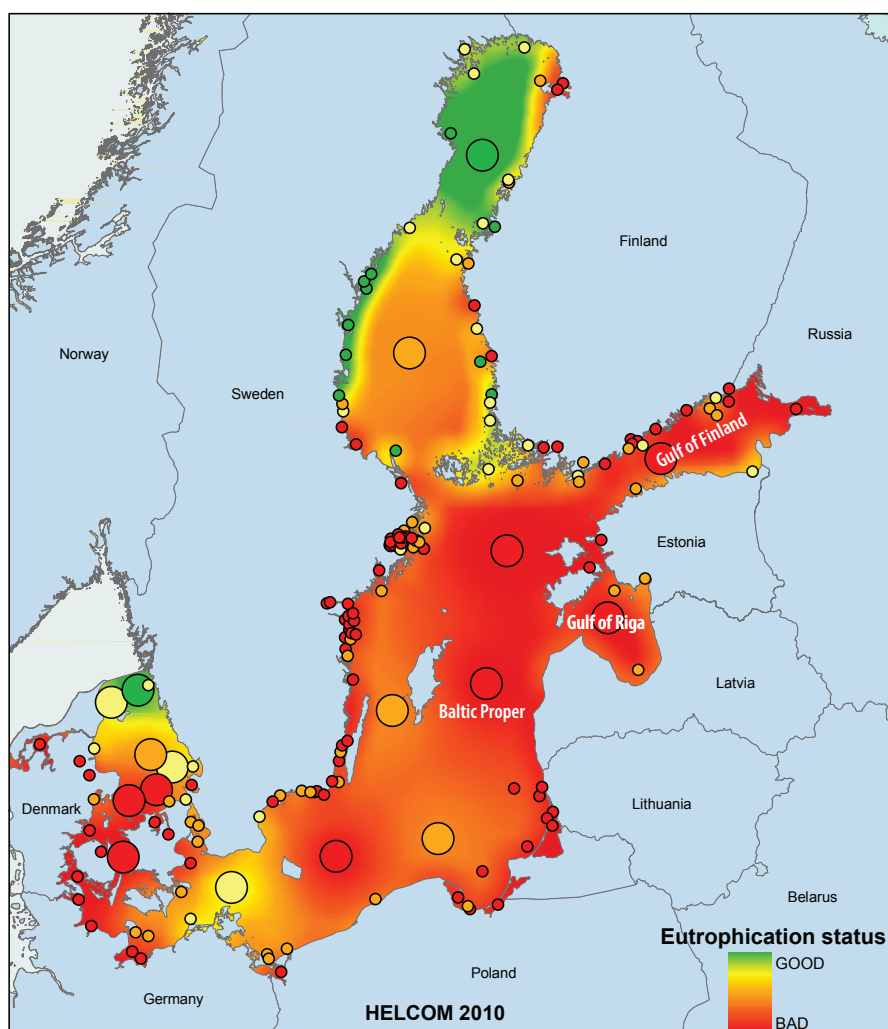
Källa: Helcom, foto av Samuli Korpinen.

03

Eutrofiering kan markant minska havets nytta genom att den minskar den biologiska mångfalden, försämrar kustens utseende och utarmar fiskbestånden. De värst drabbade delavrinningsområdena är Finska viken, Rigabukten och det centrala och djupaste området av Östersjön, kallat egentliga Östersjön (se **figur 1**).

Figur 1

Eutrofiering i Östersjön



Källa: Helcom. What was the eutrophication status of the Baltic Sea in 2003-2007? (vad var statusen vad gäller eutrofieringen i Östersjön 2003-2007?) Pyhälä Minna, Frias Vega Manuel, Laamanen Maria, Fleming-Lehtinen Vivi, Nausch Günther and Norkko Alt (2010).

04

De största källorna till näringsämnen i havet är vattenburen belastning från inlandet via floder och direkta utsläpp från kusten. Den vattenburna belastningen står för 78 % av det sammanlagda kväve och 95 % av den sammanlagda fosfor som rinner ut i Östersjön². De två största källorna till den vattenburna näringsämnesbelastningen är diffusa källor, främst jordbruket (45 % av den totala kvävehalten och 45 % av den totala fosforhalten), och punktkällor, främst avloppsvatten från tätbebyggelse (12 % av den totala kvävehalten och 20 % av totala fosforhalten)³.

05

Med klimatförändringarna tillkommer två andra utmaningar. För det första förutspår man att kortare och blötare vintrar kommer att medföra mindre snö och tunnare istäcke och därmed ökad avrinning från flodernas avrinningsområden. Det kommer i sin tur att leda till en ökande näringsämnesbelastning i havet, vilket förvärrar eutrofieringen⁴. För det andra kommer högre havstemperaturer att ge bättre förutsättningar för tillväxten av algblommor och även leda till en förlängd växtperiod.

EU:s rättsliga instrument för att åtgärda vattenföroreningar orsakade av näringsämnen

06

Kvaliteten på EU:s marina vatten regleras av ramdirektivet om en marin strategi från 2008⁵ där målet är att uppnå god miljöstatus i EU:s marina vatten till 2020. Man har ännu inte kommit särskilt långt med genomförandet av direktivet: senast i oktober 2012 skulle medlemsstaterna rapportera till kommissionen hur de fastställde en god miljöstatus för marina vatten, utifrån de deskriptorer som föreslås i direktivet (varav en är eutrofiering) och en första bedömning av sin vattenstatus och sina miljömål och tillhörande indikatorer.

07

Genomförandet av direktivet är medlemsstaternas ansvar. Senast till utgången av 2015 var de tvungna att utarbeta ett åtgärdsprogram för att uppnå god miljöstatus. Programmen måste skickas till kommissionen senast i mars 2016. Som en allmän princip bör medlemsstaterna så långt det är möjligt bygga vidare på målen och verksamheterna i de befintliga regionala havskonventionerna.

- 2 Helcom, uppdaterad *Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation* (femte sammanställningen av föroreningsbelastningen i Österjön) (PLC-5.5) – 2015 (uppgifter för 2010).
- 3 Helcom, *Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation* (PLC-5) – 2011 (femte sammanställningen av föroreningsbelastningen i Östersjön (uppgifter för 2006).
- 4 *Second Assessment of Climate Change for the Baltic Sea Basin*, BACC II Author Team (andra bedömningen av klimatförändringarna i Östersjöns avrinningsområde), *Regional Climate Studies* (regionala klimatundersökningar), Springer International Publishing, 2015.
- 5 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolicens område (Ramdirektiv om en marin strategi) (EUT L 164, 25.6.2008, s. 19).

Inledning

08

Den regionala konventionen för Östersjön undertecknades 1974: Helsingforskonventionen om skydd av den marina miljön i Östersjöområdet. De nuvarande signatärerna är Danmark, Estland, Europeiska unionen, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Sverige. År 2007 föreslog Helsingforskommissionen (Helcom), som reglerar konventionen, en handlingsplan för Östersjön för att återställa Östersjön till en god miljöstatus senast 2021. Planen antogs av signatärerna.

09

Om en god miljöstatus i marina vatten ska kunna uppnås är det centralt att det flodvatten som rinner ut i havet är av god kvalitet. Ramdirektivet för vatten från 2000⁶ innehåller en ram för skydd av inlandsvattnen, transnationellt vatten och kustvatten. Syftet med ramen är att säkerställa att en god yt- och grundvattenstatus uppnås till 2015 eller i undantagsfall till 2021 eller 2027. Först skulle medlemsstaterna senast i december 2009 utforma förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, och fastställa de vattenförekomster där målet kanske inte skulle uppnås till 2015 samt ange den största påverkan som de är utsatta för. I likhet med ramdirektivet för marina vatten innehåller förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt ett åtgärdsprogram som ska bidra till att målen i ramdirektivet för vatten uppnås.

10

Programmen måste minst innehålla de åtgärder som krävs för ett fullständigt genomförande av de direktiv som redan finns och som syftar till att bevara vattenkvaliteten och andra åtgärder som har blivit obligatoriska genom ramdirektivet för vatten (och särskilt åtgärder för att reglera diffusa källor till föroreningar)⁷. De direktiv som redan finns är bland annat följande:

- Direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse från 1991⁸ om insamling och rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.
- Nitratdirektivet från 1991⁹ om antagande av åtgärder för att se till att jordbrukare i jordbruksområden som orsakar eller riskerar att orsaka nitratföroreningar i vatten (så kallade nitratkänsliga områden) uppfyller minimikraven för spridning av kvävegödselmedel.

11

EU:s strategi för Östersjöområdet, slutligen, antogs av Europeiska rådet 2009. Strategin har flera mål inom tre teman: "skydda havet", "sammankoppla regionen" och "öka välbästandet". Ett av delmålen inom temat "skydda havet", kallat "rent vatten i Östersjön", övertog de mål för minskning av tillförseln av näringsämnen som fastställdes i handlingsplanen för Östersjön. EU:s åtgärder är utformade så att de främjar samarbete mellan grannländerna, både EU-medlemsstater och länder utanför EU.

- 6 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).
- 7 Artikel 11.3 h i ramdirektivet för vatten.
- 8 Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 30.5.1991, s. 40).
- 9 Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1).

EU:s budgetinstrument för hantering av vattenföroreningar orsakade av näringsämnen

12

Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden inom sammanhållningspolitiken¹⁰ kan användas till att medfinansiera infrastrukturprojekt på området avloppsvatten som en del av medlemsstaternas operativa program. EU:s totala bidrag till projekten för insamling och rening av avloppsvatten i de medlemsstater som gränsar till Östersjön¹¹ uppgick till 4,6 miljarder euro under perioden 2007–2013: Polen, 3,4 miljarder euro, Lettland, 0,6 miljarder euro, Litauen, 0,4 miljarder euro, Estland, 0,2 miljarder euro och Tyskland, 0,04 miljarder euro.

13

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling¹² kan användas till att finansiera ett antal landsbygdsutvecklingsåtgärder som kan ha antingen direkt eller indirekt effekt på vattenkvaliteten (främst åtgärder som handlar om att "förbättra miljön och landskapet"¹³). Till den typen av åtgärd fördelades ett belopp på 9,9 miljarder euro till alla åtta medlemsstater som har kust mot Östersjön under perioden 2007–2013¹⁴. Det finns ingen uppgift om hur stort det belopp var som särskilt avsatts till vattenskyddet.

14

När det gäller länder utanför EU erbjuder den europeiska grannskapspolitiken Ryssland och Vitryssland flera möjligheter till samarbete på miljöområdet. De omfattar den del som inte gäller kärnkraft i partnerskapet för miljön inom den nordliga dimensionen, som EU hittills har bidragit med 44 miljoner euro till, det bilaterala/regionala stödet och det gränsöverskridande samarbetet, som EU bidrog med 14,5 miljoner euro respektive 3,5 miljoner euro till under perioden 2003–2013¹⁵.

10 Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

11 De fyra medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 och de tyska delstaterna i Östersjöns avrinningsområde. De tre andra medlemsstaterna med kust mot Östersjön (Danmark, Finland och Sverige) fick inga EU-medel till avloppsvattenrelaterade projekt.

12 Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 487).

13 Insatsområde 2 i landsbygdsprogrammen för 2007–2013. Inom det området beaktas främst följande aspekter: biologisk mångfald, förvaltningen av Natura 2000-områden, åtgärder kopplade till ramdirektivet för vatten, vatten- och markskydd och minskning av klimatförändringar.

14 Polen (4,4 miljarder euro), Finland (1,5 miljarder euro), Sverige (1,3 miljarder euro), Tyskland (1,1 miljard euro), Litauen (0,6 miljarder euro), Lettland (0,4 miljarder euro), Danmark (0,3 miljarder euro) och Estland (0,3 miljarder euro).

15 *Källa:* Revisionsrätten. Det belopp som EU hade fördelat till Ryssland och Vitryssland via Tacis och EGPI vid utgången av 2013.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

15

Vid revisionen undersökte vi i vilken utsträckning näringsämnesbelastningen har minskats och bedömde hur ändamålsenliga de EU-åtgärder som medlemsstaterna genomför för att minska näringsämneshalten har varit. Vi ställde följande frågor:

- Har medlemsstaterna överlag lyckats minska tillförseln av näringsämnen till Östersjön?
- Har EU:s åtgärder för avloppsvatten från tätbebyggelse varit ändamålsenliga när det gäller att minska föroreningar orsakade av näringsämnen i Östersjön?
- Har EU:s åtgärder för jordbruk varit ändamålsenliga när det gäller att minska föroreningar orsakade av näringsämnen i Östersjön?
- Har EU:s strategi för Östersjöområdet gett ett mervärde när det gäller de åtgärder som finns för att minska tillförseln av näringsämnen till Östersjön?

16

Vi besvarade frågorna med hjälp av bevis som vi samlade in på följande sätt:

- Vi granskade EU:s åtgärder för att minska föroreningar från jordbruket i Finland, Lettland och Polen medan vi endast undersökte EU:s åtgärder för att minska föroreningar från avloppsvatten från tätbebyggelse i Lettland och Polen (särskilt tre reningsverk i Lettland och sju i Polen), eftersom Finland inte fick några EU-medel för det ändamålet (se fotnot 11). EU:s stöd till avloppsvattenrelaterade projekt i Ryssland och Vitryssland granskades utifrån dokument som fanns vid kommissionen.
- Vi gick igenom resultatuppgifter avseende 18 ytterligare reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse i de största städerna i Östersjöns avrinningsområde.
- Vi skickade ut enkäter till de fem medlemsstater runt Östersjön som vi inte besökte (Danmark, Tyskland, Estland, Litauen och Sverige) om ländernas planer för att stärka Helcoms mål för att minska näringsämnena.
- Vi analyserade dokument och intervjuade kommissionspersonal, Helcoms sekretariat och experter från Baltic Nest Institute¹⁶.
- Vi intervjuade företrädare för Estlands revisionsorgan som gjorde en liknande revision i Estland.

17

Vi tog fram de kriterier som vi använder för att besvara frågorna med hjälp av lagstiftningen, kommissionens riktlinjer och Helcoms avtal och också våra tidigare revisioner på området vattenskydd¹⁷. Vi förklarar dem närmare i de olika avsnitten av rapporten.

- Baltic Nest Institute är en internationell forskningsallians mellan Östersjöcentrumet vid Stockholms universitet, Havs- och vattenmyndigheten i Sverige, Århus universitet och Finlands miljöinstitut. Institutet är tvärvetenskapligt och samlar kompetens inom alla discipliner som avser förvaltning av marina ekosystem. Institutets produkter utvecklas framför allt i samarbete med Helcom.
- Framför allt följande: särskild rapport nr 3/2009 *Ändamålsenligheten i strukturåtgärdsutgifterna för rening av avloppsvatten avseende programperioderna 1994–1999 och 2000–2006*, särskild rapport nr 4/2014, *Integrering av EU:s vattenpolitik i den gemensamma jordbrukspolitiken: delvis en framgång*, särskild rapport nr 2/2015 *EU:s anslag till anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i Donaus avrinningsområde: mer måste göras för att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla EU:s politiska mål när det gäller avloppsvatten* och särskild rapport nr 23/2015, *Vattenkvaliteten i Donaus avrinningsområde: framsteg har gjorts i genomförandet av vattendirektivet men det återstår fortfarande en hel del att göra* (<http://eca.europa.eu>).

Hur medlemsstaterna minskar tillförseln av näringsämnen till Östersjön

18

Enligt ramdirektivet om en marin strategi ska medlemsstaterna utforma ett åtgärdsprogram senast i december 2015. I bedömningen av rapporteringen från de medlemsstater som har kust mot Östersjön¹⁸ konstaterar kommissionen att endast en av dem (Finland) har fastställt kvantifierade mål avseende näringsämnesbelastningen, som är den främsta källan till eutrofiering (se punkt 6). När sådana mål saknas anser kommissionen att det är god praxis att använda målen i Helcoms handlingsplan för Östersjön (se punkterna 7 och 8). Vi undersökte den aktuella genomförandestatusen för denna konvention eftersom den kan användas som underlag för de framtida åtgärdsprogrammen.

19

År 2007 enades Helcoms signatärstater om två huvudinstrument för att bekämpa eutrofieringen:

- Handlingsplanen för Östersjön, som innehåller ett program för minskning av näringsämnen där varje land tilldelas mål för näringsämnesminskningen som fastställts på avrinningsområdesnivå i förhållande till landets genomsnittliga tillförsel under referensperioden 1997–2003. Varje land skulle utarbeta en egen plan för att minska näringsämnena före utgången av 2009 för att uppnå målen till 2021. Uppgifterna, som betraktades som preliminära, fastställdes utifrån en vetenskaplig modell¹⁹.
- Genomförande av de metoder som Helcom rekommenderar för att skydda vatten mot föroreningar från olika aktiviteter, bland annat insamling och rening av avloppsvatten, användning av fosfater i rengöringsmedel och spridning av gödselmedel i jordbruket.

20

År 2013 reviderades systemet för minskning av näringsämnen i handlingsplanen för Östersjön utifrån en ny och mer fullständig datauppsättning och en förbättrad modelleringsmetod²⁰. Signatärstaterna enades om att minska den årliga kvävetillförseln i havet med 13 % (118 134 ton/år) och fosfortillförseln med 41 % (15 178 ton/år) jämfört med tillförseln under referensperioden (910 344 ton/år respektive 36 894 ton/år). Signatärstaterna enades om att bidra till målet genom att minska sin egen årliga tillförsel av kväve och fosfor med 89 260 ton/år respektive 14 374 ton/år fördelat per delavrinningsområde, medan de återstående minskningar som krävs främst skulle göras inom sjöfart och av länder som inte hade undertecknat avtalet²¹.

- 18 SWD(2014) 49 final av den 20 februari 2014 som åtföljer rapporten från kommissionen till rådet och Europa-parlamentet *Första fasen av genomförandet av ramdirektivet om en marin strategi (direktiv 2008/56/EG) – Europeiska kommissionens bedömning och vägledning.*
- 19 SANBALT-modellen som tagits fram av GD Havsfrågor och fiskes forskningsprogram i Sverige (professor Wulff et al vid Baltic Nest Institute, 2007).
- 20 Helcoms ministerdeklaration, Köpenhamn, oktober 2013.
- 21 Länder som inte har undertecknat avtalet men som bidrar i stor utsträckning till näringsämnestillförseln till Östersjön är Vitryssland, Tjeckien och Ukraina. Den minskning som förväntas från dessa länder har hämtats från Göteborgsprotokollet.

21

Hur stora insatser som krävs av de olika länderna beror i mycket hög grad på var de ligger (om de gränsar till Östersjöns delavrinningsområden som är mer eller mindre drabbade av eutrofiering) och på tidigare minskningar²². Det betyder att de minskningar som krävs av Danmark, Finland och Sverige var begränsade och starkt koncentrerade till de avrinningsområden som har störst behov av minskningar, medan stora minskningar krävdes av Litauen, Polen och Ryssland (se **bilaga I**).

22

Vi undersökte om medlemsstaterna hade

- gjort några framsteg med att minska sina näringsämnesutsläpp i Östersjön,
- antagit lämpliga planer för minskning av näringsämnena med motsvarande indikatorer för att övervaka hur de lyckades,
- tillämpade Helcoms rekommendationer för näringsämnesminskning,
- tog fram tillförlitliga övervakningsuppgifter.

Begränsade framsteg med att minska tillförseln av näringsämnena till Östersjön

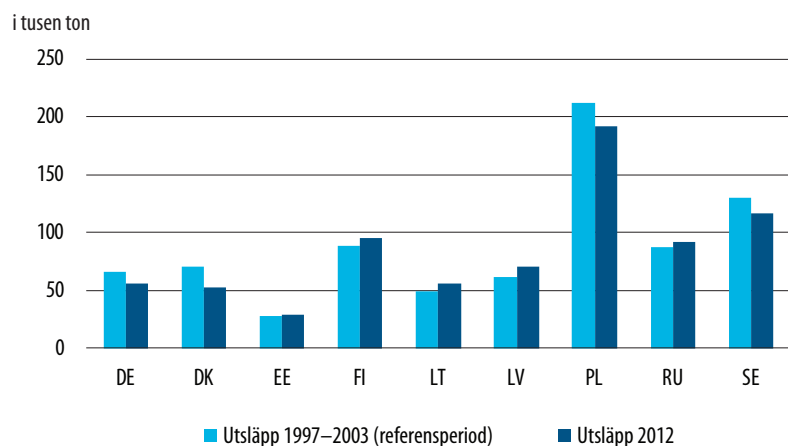
23

De senaste uppgifterna om den totala årliga tillförseln till Östersjön under perioden 1995–2012²³ visar på en nedåtgående trend i tillförseln av kväve (9 %) och fosfor (14 %). I **figurerna 2** och **3** finns en jämförelse mellan tillförseln av kväve och fosfor under 2012 och under referensperioden för varje land. Tre länder har en nedåtgående trend för båda näringsämnena (Danmark, Polen och Sverige) medan två har ökat tillförseln av båda näringsämnena (Lettland och Ryssland). I de andra länderna konstaterades en nedåtgående trend endast för ett av näringsämnena. Närmare uppgifter finns i **bilaga II**.

- 22 Helcoms ministerdeklaration 2013, *Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs and updated Country Allocated Reduction Targets of BSAP* (sammanfattande rapport om utvecklingen av den reviderade maximalt tillåtna tillförseln och uppdaterade minskningsmål fördelade per land i handlingsplanen för Östersjön).
- 23 Uppgifter som presenterades på Helcoms 48:e möte med delegationscheferna 10.6.2015–11.6.2015 i Tallinn. Enligt dataadministratören är uppgifterna om näringsämnestillförseln under 2012 inte helt säkerställda (testvärde).

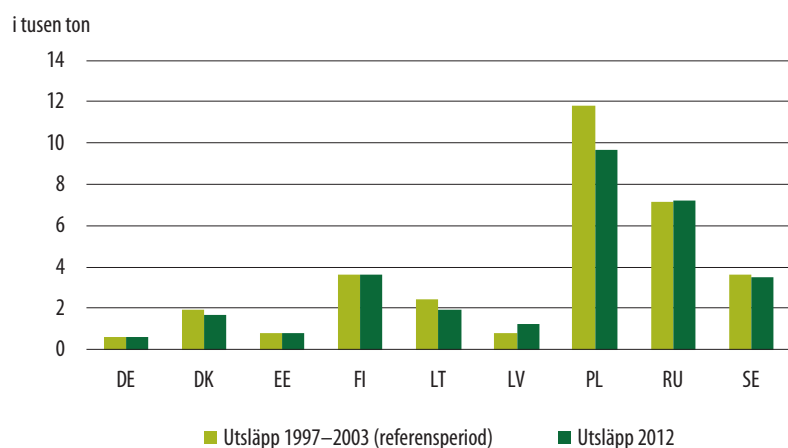
Figur 2

Jämförelse av kvävetillförseln under referensperioden och under 2012



Figur 3

Jämförelse av fosfortillförseln under referensperioden och under 2012



Källa: Revisionsrätten utifrån data som presenterades vid Helcoms 48:e möte med delegationscheferna 10.6.2015–11.6.2015 i Tallinn.

24

Helcoms data från 2012 visar dock att ingen av signatärstaterna hittills har gjort de minskningar som krävs i alla delavrinningsområden som är särskilt drabbade av eutrofiering (egentliga Östersjön, Finska viken och Rigabukten), medan en del av deras minskningar av näringsämnestillförseln gäller delavrinningsområden där det inte krävs någon minskning (Bälthavet och Bottniska viken) (se **bilaga III**).

25

Enligt Helcoms senaste analys har en nedåtgående trend konstaterats för kväve- och fosforbelastningen från punktföroreningskällor medan tillförseln av kväve och fosfor från jordbruksverksamhet antingen låg kvar på samma nivå eller ökade mellan 1994 och 2008²⁴. Aktuellare uppgifter som presenterades för Europaparlamentet och rådet i den senaste rapporten om genomförandet av nitratdirektivet (perioden 2008–2011)²⁵ visar en minskning av näringsämnena i jordbruksmark och en liten minskning av nitratkoncentrationen i ytvatten²⁶. Men detta tycks ännu inte ha påverkat eutrofieringen i kustvattnen och har ännu inte lett till en minskning av näringsämnestillförseln till Östersjön. Det bör noteras att det kan ta flera år innan en minskad användning av näringsämnen på land leder till en minskad näringsämnestillförsel i havet.

Medlemsstaternas planer för näringsämnesminskningen saknar ambition och lämpliga indikatorer

26

I de tre medlemsstater som vi besökte var planen för näringsämnesminskningen ett politiskt högnivådokument där det inte fanns några kvantifierade näringsämnesminskningsmål fördelade per typ av föroreningskälla, verksamhet och geografiskt område. De fem andra medlemsstaterna har antagit liknande planer för näringsämnesminskningen. Polen uttryckte reservationer om sina mål för att minska näringsämnena på landnivå och har ännu inte officiellt antagit en särskild plan²⁷.

27

Alla medlemsstater runt Östersjön är hänvisade till åtgärdsprogrammen i de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som krävs enligt ramdirektivet för vatten som det främsta planeringsinstrumentet för att uppnå Helcoms mål för minskningen av näringsämnen. Att uppnå en god inlandsvattenstatus, i linje med ramdirektivet för vatten, kräver verkligen betydande minskningar av näringsämnesbelastningen i de floder som rinner ut i Östersjön som därigenom bidrar till att Helcoms mål för näringsämnesminskningen uppnås.

- 24 HELCOM, *Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5)* - 2011.
- 25 COM(2013) 683 final, 4.10.2013 *Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, på grundval av medlemsstaternas rapporter för perioden 2008–2011.*
- 26 Näringsämneshalten i jordbruksmark har minskat i alla medlemsstater runt Östersjön utom Tyskland och Polen. Nitratkoncentrationen i ytvatten har minskat eller legat kvar på samma nivå i alla medlemsstater runt Östersjön utom Lettland även om aktuellare uppgifter tyder på en minskning även där.
- 27 Det nationella genomförandeprogrammet för handlingsplanen för Östersjön (NIP BSAP) utarbetades av den ledande inspektionsenheten för miljöskydd 2010 och uppdaterades 2013, men har ännu inte antagits av den polska regeringen.

28

För en del medlemsstater räcker det inte med att enbart uppnå en god status enligt definitionen i ramdirektivet för vatten för att uppnå Helcoms mål avseende fosfor. För att uppnå Helcoms mål i Polen krävs det enligt experter och de polska miljömyndigheterna²⁸ att fosforkoncentrationen i vattnet i floderna Oder och Wisła minskas till 0,07–0,08 mg/l, vilket i stort sett är den naturliga nivån och innebär att ingen fosfor alls kan släppas ut i floderna. Enligt de nationella myndigheterna gäller den analysen även för Tyskland och Litauen. Därför kommer det att krävas ytterligare insatser för att minska fosforbelastningen i havet om man ska uppnå Helcoms mål.

29

När det gäller näringsämnesbelastningen innehåller de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009 och motsvarande åtgärdsprogram²⁹ som vi granskade främst grundläggande åtgärder för att genomföra EU-specifika direktiv i de fall då de inte har genomförts fullt ut. När förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt antogs i Estland, Lettland och Polen hade länderna fortfarande inte genomfört direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse fullt ut (de beviljades en övergångsperiod (se punkt 44)). Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt innehåller också åtgärder för att reglera föroreningar från diffusa källor (se punkt 10) som dock redan fanns på plats innan planerna antogs. Slutligen innehåller de kompletterande åtgärder, som främst ska medfinansieras av EU-budgeten, som är mer långtgående än kraven i direktiven, men som nästan uteslutande gäller jordbruk.

30

Dessa förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt hade flera brister:

- Ofullständig kartläggning av föroreningskällor och klassificering av vattenstatus; framför allt en otillräcklig kvantifiering av näringsämnestillförseln till vattenförekomster eller delavrinningsområden. Det innebär att planerna är ett bristfälligt underlag när mål och riktade åtgärder ska fastställas.
- Underlåtenhet att systematiskt fastställa korrigerande åtgärder på vattenförekomst- eller delavrinningsområdesnivå, brist på särskilda outputmål för olika åtgärder (antal hektar där åtgärden ska genomföras) och ingen uppdelning av de övergripande uppskattade kostnaderna för enskilda åtgärder. Dessa uppgifter krävs för att man ska kunna garantera att åtgärderna är kostnadseffektiva när det gäller att minska näringsämnestillförseln till Östersjön och förvalta de ekonomiska resurserna, särskilt finansieringen från EU.
- Avsaknad av mål och indikatorer när det gäller de minskningar av näringsämnen som förväntas av de olika åtgärderna, uppdelade per typ av föroreningskälla, verksamhetssektor och geografiskt område, dvs. avrinningsområden, delavrinningsområden och vattenförekomster³⁰.

Kommissionen³¹ och revisionsrätten³² har redan påpekat liknande brister i andra förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

28 Oder och Wisła ingår i Östersjöns avrinningsområde och utgör omkring 93 % av det polska territoriet. Expertutlåtandet är ett resultat av en undersökning som gjordes 2012 på begäran av den ledande inspektionsenheten för miljöskydd, *Verification of thresholds for assessing the ecological condition of rivers and lakes as regards physical-chemical elements taking into account characteristic conditions for particular types of water* (kontroll av tröskelvärden för att bedöma floders och sjöars ekologiska tillstånd när det gäller fysisk-kemiska element med hänsyn till karaktäristiska förhållanden för särskilda typer av vatten, s. 180 (Garcia et al, 2012).

29 Kymijoki-Suomenlahti, västra avrinningsdistriktet (Finland), Daugava, Lielupe, Venta och Gauja (Lettland) och Wisła och Oder (Polen) som rinner ut i Finska vikens, Rigabuktens och egentliga Östersjöns delavrinningsområden.

30 Mål och indikatorer för minskningar av näringsämnen fastställdes i Danmark, i en av de tyska delstaterna som gränsar till Östersjön och i en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt i Finland. I Lettland anges den minskning av näringsämnen som förväntas när det gäller avloppsvatten i tätbebyggelse i alla förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

31 SWD(2012) 379 final, 14.11.2012 som åtföljer en rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) *Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt*.

32 Revisionsrättens särskilda rapport nr 4/2014 och särskilda rapport nr 23/2015.

31

Vi noterade också att även om medlemsstaterna är skyldiga att bedöma hur långt de har kommit med att uppfylla ramdirektivet för vatten utifrån procentandelen vattenförekomster med god status i varje avrinningsdistrikt behöver de inte fastställa underliggande mål, som minskningen av näringsämnesbelastningen (eller andra som inte ingår i vår revision, t.ex. minskningen av specifika föroreningsbelastningar). Därför går det inte att bedöma hur mycket åtgärderna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt i Östersjön bidrar till minskningen.

De besökta medlemsstaterna tar endast delvis hänsyn till Helcoms rekommendationer i sina planer eller sin rättsliga ram

32

Helcom har lämnat rekommendationer avseende rening av avloppsvatten från tätbebyggelse till sina signatärstater som är mer långtgående än kraven i EU-direktiven. De viktigaste presenteras i **ruta 1**.

Ruta 1

Helcoms rekommendationer avseende rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som är mer långtgående än kraven i EU-direktiven

Rekommendation 28E/5 (2007) föreslår god praxis när det gäller:

- Utveckling och underhåll av avloppssystem.
- Rening av fosfor i avloppsvatten från tätbebyggelse beroende på anläggningens storlek, t.ex. rekommenderas högst 0,5 mg/l i den spillvätska som släpps ut från avloppsreningsverk på mer än 10 000 pe, medan standarden i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse är 1 mg/l.

Rekommendation 28E/7 (2007) föreslår standarder för användning av polyfosfater i rengöringsmedel som gradvis ska införas av signatärstaterna enligt nationella tidtabeller. Signatärstaterna ska

- begränsa den totala fosforhalten i tvättmedel,
- undersöka möjligheten att ersätta polyfosfater i maskindiskmedel.

33

Ingen av de tre besökta medlemsstaterna hade införlivat Helcoms rekommendationer i sin rättsliga ram. Framför allt hade ingen av dem infört obligatoriska gränser för fosforhalten i tvättmedel före det datum då denna gräns skulle gälla för alla medlemsstater (30 juni 2013)³³. Ingen av dem har ännu tillämpat några gränser för maskindiskmedel (rekommendation 28E/7).

34

I Finland tillämpas gränser för fosfor i reningsverk för avloppsvatten i stor omfattning via ett system med miljötillstånd. Beroende på den mottagande vattenförekomstens ekologiska skick kan dessa tillstånd vara strängare än vad direktivet för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse kräver när det gäller koncentrationen både av kväve och av fosfor i spillvätska som släpps ut från avloppsreningsverk och även vara mer långtgående än Helcoms rekommendation³⁴. I Lettland och Polen ingår inte Helcoms rekommendation i miljötillstånden för reningsverkens operatörer. Men i båda länderna hittade vi verk som tillämpar Helcoms rekommendationer (ett av tre i Lettland och fyra av sju i Polen).

35

Inom jordbruket har Helcom rekommenderat att jordbruksmarkens innehåll av fosfor från gödsel begränsas till 25 kg/ha/år (Helcoms rekommendation 28E/4 2007). Men varken lagstiftningen eller minimikraven för gödsel- och bekämpningsmedel³⁵ inom vissa landsbygdsutvecklingsåtgärder eller åtgärderna för att reglera diffusa föroreningar i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt föreskrev en sådan gräns för användningen av fosfor i gödselmedel i någon av de besökta medlemsstaterna (se punkt 29). Av de andra medlemsstaterna runt Östersjön har bara Estland, Sverige och Tyskland infört lagar som begränsar användningen av fosfor i gödselmedel, men de är inte lika strikta som Helcoms rekommendationer³⁶.

33 Förordning (EG) nr 648/2004, ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 259/2012 av den 14 mars 2012 om ändring av förordning (EG) nr 648/2004 vad gäller användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel och maskindiskmedel för konsumentbruk (EUT L 94, 30.3.2012, s. 16).

34 Alla miljötillstånd för reningsverk i tätbebyggelser med mellan 160 och 16 900 pe i södra och sydvästra Finland som utfärdades 2014 fastställde gränser för fosfor som var minst lika strikta som de i Helcom 28E/5.

35 Krav i landsbygdsprogrammen som måste uppfyllas (utöver de obligatoriska tvärvillkoren) av jordbrukare som får stöd för miljövänligt jordbruk.

36 F. Amery (ILVO) och O.F. Schoumans (Alterra Wageningen UR) *Agricultural Phosphorus legislation in Europe* (lagstiftning om fosfor i jordbruket i Europa), april 2014.

lakttagelser

36

De tre besökta medlemsstaterna motiverar att de inte tillämpar den rekommendationen genom att antingen hävda att deras jordar har låg fosforhalt eller att den genomsnittliga spridningen av fosfor i jordbruksmark är ganska liten. Vi konstaterade dock att uppgifter om användningen av fosfor visar att de kvantiteter som används i vissa fall kan överstiga den mängd som Helcom rekommenderar, att en del jordar är rika på fosfor och att fosforavrinningen är stor³⁷. I Helcoms rekommendation 28E/4 hänvisar man även till miljötillstånd för gårdar med mer än 40 000 fjäderfäenheter, 2 000 grisar, 750 suggor eller 400 nötkreatur. Alla medlemsstater runt Östersjön kräver att jordbrukarna har ett miljötillstånd för uppfödning av svin och fjäderfä eftersom det också är ett krav i EU:s direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar³⁸, men Polen kräver inte tillstånd för boskapsuppfödning på gårdar med mer än 400 djurenheter. I Finland och Lettland krävs dock ett sådant tillstånd för alla jordbruk med djurhållning med ett djurantal som ligger långt under de tröskelvärden som Helcom rekommenderar.

Övervakningsuppgifterna om näringstillförseln till Östersjön är inte tillförlitliga

37

De nationella myndigheterna i varje signatärstat övervakar och meddelar varje år de näringsämnesbelastningar som släpps ut i Östersjön från floder, åar och direkta utsläpp till Helcom. Mätningar görs vid de flodmynningar som rinner ut i Östersjön enligt en standardmetod som Helcom har utformat. De årliga uppgifterna visar de totala vattenföroreningarna i havet, oavsett typ av föroreningskälla och ursprungsland för belastningen. Den gränsöverskridande tillförseln av nitrat och fosfor med ursprung i varje land rapporteras vart sjätte år.

38

Tillförseln av näringsämnen per typ av föroreningskälla och verksamhetssektor rapporteras också vart sjätte år³⁹. De uppgifterna är särskilt användbara när man ska bedöma trender i den tillförsel av näringsämnen som genereras av olika verksamhetssektorer, och är mycket viktiga när man ska utforma kostnadseffektiva åtgärder för varje sektor.

39

När det gäller Helcoms mål visade revisionen att diffusa föroreningar uppskattas med hjälp av en gemensam metod på landnivå, men inte på lägre nivåer, till exempel avrinningsområde, delavrinningsområde eller vattenförekomst. Vi konstaterade även att Helcoms uppgifter inte stämmer överens med de uppskattningar som medlemsstaterna gör när de utarbetar sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt enligt ramdirektivet för vatten med hjälp av olika metoder.

37 I Finland är den genomsnittliga kvantitet fosfor som används cirka 10 kg/ha/år, men på vissa områden överstiger den 25 kg/ha/år (Källa: Report on the implementation of HELCOM Recommendations within the competence of HELCOM LAND adopted since HELCOM BSAP (2007) (rapport om genomförandet av Helcoms rekommendationer inom Helcom lands behörighetsområde som antagits sedan handlingsprogrammet för Östersjön, 2007), s. 10). I Polen har användningen av mineralfosforgödsel följt en uppåtgående trend som stabiliserats på cirka 25 kg/ha/år (källa: Report on the state of the environment in Poland in 2008 (rapport om miljösituationen i Polen 2008), GIOS 2010). Minst 20 % av den brukade jordbruksmarken hade jord med en hög till mycket hög genomsnittlig fosforhalt (källa: Monitoring of the chemistry of Polish arable soils (kemisk övervakning när det gäller åkermarker i Polen), Regional Agrochemical Station i Lublin, 2005).

38 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, 29.1.2008, s. 8), ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17).

39 Den här detaljerade bedömningen av de olika föroreningskällorna kallas "source apportionment approach" (metoden för källfördelning) (Comprehensive Waterborne Pollution Load Compilations-PLC, heltäckande sammanställningar av vattenburen föroreningsbelastning) och innebär att man kvantifierar vattenburna utsläpp från punktkällor (tätorter, industrier och fiskodlingar) och diffusa föroreningskällor (jordbruk, skogsbruk, deposition från atmosfären, spridda bostäder och regnvatten) och även naturliga omgivande utsläpp i inlandsytvatten.

40

Uppgifterna om diffusa föroreningar i Lettlands förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt är till exempel lägre än motsvarande uppgifter i Helcoms databas för samma år. Denna bristande överensstämmelse påverkar även uppgifterna om gränsöverskridande föroreningar. Uppgifterna från övervakningen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt visar vidare att koncentrationen av näringsämnen i ytvatten sjönk under perioden 2006–2013 medan Helcoms uppgifter visar en uppåtgående trend för näringsämnesbelastningar från Lettland till Östersjön. I Polens fall visar bedömningen av tillståndet i kustvatten och vatten i övergångszon när det gäller förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt under perioden 2010–2013 inte på någon minskning av näringsämneskoncentrationen, medan uppgifter som lämnats in till Helcom visar att näringsämnesbelastningen kontinuerligt har minskat.

41

De här tydliga motsägelserna väcker frågor om övervakningsuppgifternas tillförlitlighet, särskilt dem om gränsöverskridande föroreningar och diffusa föroreningar. Detta konstaterades även av expertgrupp vid Helcom, som uppmanade medlemsstaterna att lämna information om de minskningar av näringsämnesbelastningen som deras genomförande av ramdirektivet om vatten förväntades medföra⁴⁰.

Ändamålsenligheten i åtgärder som ska minska föroreningar orsakade av näringsämnen i avloppsvatten från tätbebyggelse

42

Avloppsvatten från tätbebyggelse står för cirka 90 % av alla punktföroreningskällor. En del av föroreningarna har sitt ursprung i Ryssland och Vitryssland som inte lyder under EU-lagstiftningen.

43

I medlemsstaterna föreskriver direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse att alla tätbebyggelser⁴¹ med över 2 000 pe⁴² måste ha ledningsnät eller, då det inte går att motivera, individuella system eller andra lämpliga system som medför ett motsvarande skydd för miljön (artikel 3). Före utsläpp i en vattenförekomst måste avloppsvatten från tätbebyggelse undergå sekundär rening som minskar koncentrationen av organiska föroreningar⁴³ till under en viss gräns (artikel 4). Vidare måste avloppsvatten från tätbebyggelse undergå en mer långtgående rening före utsläpp i känsliga områden. När områdets känsliga karaktär beror på eutrofiering eller en risk för eutrofiering har medlemsstaterna två alternativ: antingen ha koncentrationer som ligger under de gränser som fastställs i direktivet för kväve och/eller fosfor i utsläppen från reningsverk i tätorter med mer än 10 000 pe (artikel 5.2 och 5.3) eller minska kväve- och/eller fosforhalten i den sammanlagda belastning som tillförs samtliga reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse i känsliga områden genom en specificerad procentandel (artikel 5.4).

40 LOAD 7-2014, 3-2. Protokoll från expertgruppens möte om uppföljningen av hur långt länderna har kommit med att uppnå målen för minskningen av näringsämnen i handlingsplanen för Östersjön (Riga, Lettland, 12–14 mars 2014). Vid mötet medgav man hur viktigt det är att ha information om förväntade minskningar av näringsämnen inte bara till uppföljningen av handlingsplanen för Östersjön utan också för att garantera bättre synergier mellan ramdirektivet för vatten och ramdirektivet om en marin strategi.

41 Ett område där befolkningen eller de ekonomiska aktiviteterna är så koncentrerade att spillvatten från tätbebyggelse kan insamlas och ledas till ett reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse eller till en slutlig utsläppspunkt.

42 Personekvivalent: Kvantitativt uttryck för avloppsvattnets föroreningsbelastning uttryckt i det antal "ekvivalenta" personer som skulle producera avfall i samma storleksordning. En pe motsvarar föroreningsbelastningen i det avloppsvatten som genereras av en invånare.

43 Biokemisk oxygenförbrukning (BOD₅), kemisk oxygenförbrukning (COD) och totalt suspenderat material (TSS).

44

De medlemsstater runt Östersjön som anslöt sig till EU 2004 (Estland, Lettland, Litauen och Polen) fick en övergångsperiod på sig för att följa direktivet. I slutet av 2012 (dvs. året för de senaste rapporterade uppgifterna om efterlevnad) var övergångsperioden redan slut för Litauen och Estland medan Lettland och Polen ännu inte behövde följa direktivet fullt ut eftersom deras övergångsperiod tar slut den 31 december 2015.

45

Vi undersökte om

- medlemsstaterna följer direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse,
- EU-medfinansierade reningsverk för avloppsvatten är ändamålsenliga och hållbara,
- kommissionen har vidtagit lämpliga åtgärder för att försäkra sig om att medlemsstaterna följer direktivet,
- EU-stödet till Ryssland och Vitryssland ledde till en betydande minskning av näringsämnen från avloppsvatten.

Merparten av medlemsstaterna följer ännu inte direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

Medlemsstater som var skyldiga att följa direktivet före 2012

46

I **tabell 1** visas graden av efterlevnad vid utgången av 2012 i de medlemsstater där den slutliga tidsfristen för att uppfylla kraven på sekundär rening och mer långtgående rening hade gått ut. Tyskland och Finland var mycket nära att fullt ut följa artiklarna 4 och 5 i direktivet där kraven på sekundär och mer långtgående rening fastställs.

Tabell 1 Huvuddata om efterlevnaden av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i samband med avloppsvattenrening

	DK	DE	EE	LT	FI	SE
Total belastning i medlemsstaterna (pe)	11 607 945	112 878 422	1 642 766	2 757 900	5 239 700	12 672 633
Sekundär rening¹						
Total belastning för vilken reningen måste uppfylla kraven (pe)	11 232 613	112 672 240	1 579 138	2 757 900	5 070 800	12 404 389
Total belastning för vilken reningen uppfyller kraven (pe)	11 153 597	112 561 974	1 510 498	2 757 900	5 054 100	12 095 484
% av den totala belastningen för vilken reningen uppfyller kraven	99,3 %	99,9 %	95,7 %	100,0 %	99,7 %	97,5 %
Mer långtgående rening²						
Total belastning för vilken reningen måste uppfylla kraven (pe)	10 358 176	Uppfyller kraven enligt artikel 5.4 ³	1 466 475	2 582 700	4 583 900	11 657 155
Total belastning för vilken reningen uppfyller kraven (pe)	10 235 632		1 310 525	2 497 700	4 567 200	10 366 880
% av den totala belastningen för vilken reningen uppfyller kraven	98,8 %		89,4 %	96,7 %	99,6 %	88,9 %

- 1 Sekundär rening gäller inte för tätorter < 10 000 pe med direkta utsläpp vid kusten.
- 2 Alla medlemsstater utom Tyskland tillämpar mer långtgående rening i tätorter i enlighet med artikel 5.2. I det fallet gäller mer långtgående rening inte för tätorter < 10 000 pe eller tätorter utanför känsliga områden.
- 3 Tyskland tillämpar mer långtgående rening i enlighet med artikel 5.4, vilket betyder att landets sammanlagda belastning som tillförs reningsverken för avloppsvatten måste undergå en 75-procentig minskning av näringsämneshalten. Till år 2012 uppnådde Tyskland en minskning på 82 % av den sammanlagda mängd kväve och en minskning på 90 % av den sammanlagda mängd fosfor som tillförs landets reningsverk för avloppsvatten.

Källa: Kommissionens uppgifter från december 2012.

47

Kommissionen anser att alla medlemsstater uppfyller kravet på insamling av avloppsvatten oavsett hur stor andel vatten som renas av individuella eller andra lämpliga system. Andelen är störst i Litauen och Estland på 10,2 respektive 3,6 % av den mängd avloppsvatten som kommer från tätbebyggelser med mer än 2 000 pe.

48

Villkoren för sådana system enligt direktivet är vaga: de ska medföra ett motsvarande skydd för miljön som centraliserade ledningsnät. Först på senare tid har kommissionen begärt att medlemsstaterna ska förklara hur de individuella systemen fungerar. Revisionsrätten har också tidigare påpekat detta problem⁴⁴.

44 Revisionsrättens särskilda rapport nr 2/2015.

49

Kommissionen anser att kravet på ledningsnät är uppfyllt när 98 % av belastningen i varje tätort leds av centrala avloppsnet eller behandlas av individuella eller andra lämpliga system och de återstående 2 % är mindre än 2 000 pe. Inom ramen för godkännandet av de operativa programmen 2014–2020 verkade kommissionen i praktiken för att denna procentandel skulle uppnås genom investeringar i centrala ledningsnät.

Medlemsstater som måste avsluta genomförandet av direktivet senast i slutet av 2015

50

De två medlemsstater som vi besökte och som fortfarande befinner sig i en övergångsperiod vad gäller efterlevnad hade antingen inte uppnått sina mellanliggande mål (Lettland) eller ännu inte lämnat in fullständiga och tillförlitliga uppgifter (Polen).

51

I Polen kommer kraven på efterlevnad av direktivet inte att vara uppfyllda 2015. Medlemsstaten planerade bara för en mer långtgående rening i reningsverk med en kapacitet på över 15 000 pe eftersom man hade beslutat att tillämpa direktivets andra alternativ som består i att uppnå en genomsnittlig minskning av kväve- och fosforhalten på 75 % i den samlade mängd avloppsvatten som leds in i alla reningsverk för avloppsvatten i känsliga områden (se punkt 43). Men det var ett olämpligt beslut med tanke på att anslutningsfördraget för Polen bara beviljar en övergångsperiod för det första alternativet (minskning av näringsämnen till standardnivåerna i alla tätorter med över 10 000 pe) och inte för det andra. Kommissionen reagerade inte på det problemet förrän 2010 (se punkterna 59 och 60).

52

Enligt de polska myndigheternas uppgifter kommer Polen i slutet av 2015 att ha överskridit sin budget för insamling av avloppsvatten med 95 % och sin budget för reningsverk med 79 %, vilken främst medfinansieras av EU. Men trots de stora investeringarna är landet långt ifrån att uppfylla kravet på efterlevnad av direktivet. De polska myndigheterna förväntar sig att 1 029 av 1 559 tätorter, som står för 63 % av landets föroreningar orsakade av avloppsvatten, inte kommer att uppfylla kravet fullt ut till utgången av 2015. De kraftiga förseningarna berodde bland annat på en felaktig tillämpning av anslutningsfördraget och en felaktig och skiftande definition av tätbebyggelse⁴⁵.

45 2002: 1 378 tätorter och 41 miljoner pe. 2006: antalet tätorter och belastningen ökade med 26 respektive 12 %. 2013: antalet tätorter och belastningen minskade med 10 respektive 16 % jämfört med 2006.

53

Lettland skulle kunna uppfylla kraven i direktivet före utgången av 2015. Men enligt myndigheternas förväntningar för 2020, fem år efter utbyggnaden av nätet, kommer nätet att omfatta 93 % av befolkningen, men endast 85 % att vara anslutna till det. År 2014 lade den lettiska regeringen fram ett lagförslag som skulle främja en anslutning av hushållen till avloppsnätet genom att kommunerna skulle få ge bidrag till människor som ville ansluta sig.

54

I några storstäder i Polen och Lettland slutligen gjordes EU-medfinansierade investeringar i teknik för avloppsvattenrening som är mer långtgående än direktivets krav på avlägsnande av fosfor (se punkt 34). Investeringar av den typen föreslogs också i Lettlands förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt för mindre städer⁴⁶ i områden där vattenförekomster inte har uppnått en god vattenstatus men planerna hade inte genomförts när revisionen genomfördes. Inga sådana investeringar fanns med i Polens förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

De EU-medfinansierade verken för rening av avloppsvatten är ändamålsenliga men det går inte alltid att garantera att de är bärkraftiga

55

I slutet av 2013 uppfyllde alla de tio verk för rening av avloppsvatten som granskades (tre i Lettland och sju i Polen) EU:s standarder för avloppsvatten förutom ett i Lettland som räknade med att uppfylla dem före medlemsstatens slutliga tidsfrist i december 2015. Ett reningsverk i Lettland och fyra i Polen uppfyllde även Helcoms strängare rekommendationer avseende fosfor (se rekommendation 28E/5 i *ruta 1*).

56

När det gäller de besökta reningsverkens reningskapacitet konstaterade vi att ett reningsverk i Lettland var överdimensionerat eftersom reningen av organiska belastningar endast stod för 29 % av dess kapacitet. Vi konstaterade också att kapaciteten i fyra polska reningsverk (Warszawa, Łódź, Szczecin och Gdynia) kunde ha varit mindre eftersom rent vatten från infiltrationer av grundvatten motsvarande mellan 21 och 26 % av den sammanlagda volymen också renades. Vi konstaterade liknande problem i vår särskilda rapport om Donaus avrinningsområde⁴⁷ som nyligen har offentliggjorts.

46 Investeringar i vattenreningsverk i 15 städer med mer än 10 000 invånare (avrinningsområdena Daugava och Gauja) och i flera tätbebyggelser med mindre än 2 000 invånare.

47 Se punkterna 65–67 i särskild rapport nr 2/2015.

57

Kommunerna fastställer avgifterna för vattentjänster i de berörda tätbebyggelserna enligt nationella regler och de godkänns av den nationella myndigheten. Vid revisionen upptäckte vi att avgifterna inte täcker en del av avskrivningskostnaden för tillgångarna i Lettland; vi upptäckte samma brist i ett av de sju besökta reningsverken i Polen. Det betyder att de inkomster som genereras i de fallen inte är tillräckliga för att ersätta tillgångarna när de inte längre kan användas. Denna brist kan också bero på att reningsverken underutnyttjas. I alla granskade tätbebyggelser ligger priset på vattentjänster under den nivå som anses överkomlig för hushållen (4 % av hushållens inkomster, såsom kommissionen anger i sina riktlinjer⁴⁸). Vi har tidigare gjort liknande iakttagelser⁴⁹.

Kommissionens uppföljning av medlemsstaternas genomförande av direktivet görs inte i tid

58

En första åtgärd i kommissionens uppföljning är att kontrollera att bestämmelserna i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse har införlivats korrekt i medlemsstaternas respektive lagstiftning, och det gör kommissionen i form av kontroller av överensstämmelse. Kontrollerna påbörjades direkt efter det att direktivet hade antagits och ledde till att talan väcktes mot Danmark, Tyskland och Sverige men inte till några rättsliga åtgärder mot de länder runt Östersjön som anslöt sig till unionen 2004.

59

I Polens fall ledde kontrollen av överensstämmelse 2005 inte till några rättsliga frågor men man fastslog tydligt att Polen tillämpade de alternativa reningsförfarandena enligt artikel 5.4 i direktiv 91/271/EEG. Övergångsbestämmelserna i anslutningsfördraget gäller därför kravet på en minskning på 75 % såvitt avser total mängd fosfor och 75 % såvitt avser total mängd kväve. Men som vi förklarar i punkt 51 beviljar anslutningsfördraget Polen endast en övergångsperiod för att genomföra artikel 5.2 och artikel 5.3 (det första alternativet med mer långtgående rening) och inte för artikel 5.4 (det andra alternativet).

60

Kommissionen reagerade inte på det problemet förrän 2010 när den blev tvungen att godkänna projektansökningar för infrastruktur för avloppsvatten från tätbebyggelse som inte var förenliga med landets anslutningsfördrag. Vi anser att kommissionens åtgärder inte vidtog i tid.

48 Den nya programperioden 2007–2013: *Guidance on the methodology for carrying out cost-benefit analyses* (vägledning i metoden för kostnadsnyttoanalyser), arbetsdokument nr 4, 8/2006.

49 Revisionsrättens särskilda rapport nr 2/2015.

61

I januari 2012 begärde kommissionen som ett villkor för EU-medfinansiering att Polen skulle påvisa att alla projekt som avsåg tätorter med mer än 10 000 pe uppfyllde kraven i artikel 5.2 och artikel 5.3 i direktivet. Polen måste därför ändra sin genomförandeplan för avloppsvatten från tätbebyggelse så att den inbegriper kompletterande investeringar och uppfyller kraven i direktivet även om det innebär att landet inte kommer att hålla den tidsfrist som anges i anslutningsfördraget.

62

En andra åtgärd för kommissionen består i att fortlöpande övervaka hur långt de nationella genomförandeplanerna avseende direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse har kommit utifrån de uppgifter som medlemsstaterna lämnar vartannat år (artikel 17). Enligt kommissionen räckte inte de insamlade uppgifterna till en ändamålsenlig uppföljning och därför infördes ett nytt rapporteringsformat 2014⁵⁰. Men kommissionens åtgärder i det avseendet är inte tillräckliga för att man ska komma till rätta med de aktuella bristerna; till exempel begär den inte in uppgifter om den output och de resultat som förväntas av de föreslagna investeringarna i form av antal kilometer avloppskanaler eller procentandel avloppsslam från en tätbebyggelse som ska samlas in.

63

Kommissionen begär också in uppgifter från medlemsstaterna om hur de fullgör sin skyldighet att samla in och rena avloppsvatten (artikel 15.4) som kan leda till ett EU-pilotmeddelande⁵¹ och senare till rättsliga åtgärder om överträdelser kan bekräftas. Men kommissionens åtgärder vidtogs inte i tid när det gällde detta. Kommissionen tog initiativ till ett sådant meddelande i EU-pilotsystemet med medlemsstaterna runt Östersjön först långt efter tidsfristerna i anslutningsfördragen (i Litauens fall i slutet av 2014 för tätbebyggelser vars tidsfrist var 2008 och i Lettlands fall i slutet av 2014 för tätorter vars tidsfrist var 2010). Den inledde även överträdelseförfaranden mot Sverige och Finland 2002 eftersom dessa länder valde att endast minska fosforhalten (inte kvävehalten) i vissa kust- och inlandsområden. Europeiska unionens domstol dömde till Finlands fördel medan Sverige tvingades minska kvävehalten i avloppsvattnet från 36 tätorter⁵². Enligt uppgifter som kommissionen har tillgång till hade åtta av dem ännu inte uppfyllt detta krav 2015.

50 Kommissionens genomförandebeslut 2014/431/EEG av den 26 juni 2014 om format för rapportering om nationella program för genomförande av rådets direktiv 91/271/EEG (EUT L 197, 4.7.2014, s. 77).

51 Ett EU-pilotmeddelande är ett första steg för att försöka lösa problem så att man om möjligt undviker formella överträdelseförfaranden.

52 Mål C-438/07 – Bilagorna 2 och 3 till det svaromål som Sverige lade fram för domstolen.

64

Slutligen konstaterade vi att valmöjligheten att genomföra den mer långtgående reningen leder till en situation där medlemsstaterna kan följa direktivet och samtidigt tillåta att tätorter har olika nivåer av näringsämnesminskningar. Vi upptäckte att koncentrationen av näringsämnen i avloppsvattnet från 28 granskade reningsverk runt Östersjön varierade kraftigt (se **bilaga IV**). Tittar man på de reningsverk som uppfyllde kraven i direktivet 2013 ser man att kvävekoncentrationen varierar mellan 16,4 mg/l i Esbo och 3,7 mg/l i Helsingfors och fosfor-koncentrationen mellan 0,9 mg/l i Riga och 0,1 mg/l i Stockholm.

EU:s stöd till Ryssland och Vitryssland är potentiellt kostnadseffektivt men mycket begränsat jämfört med vad som behövs och projektgenomförandet tar lång tid

65

EU:s finansiering till avloppsvattenprojekt i Ryssland och Vitryssland är mycket begränsad. Under perioden 2001–2014 fördelade stödfonden inom miljöpartnerskapet för den nordliga dimensionen, som är ett internationellt initiativ för att åtgärda problem med gränsöverskridande effekter i norra Europa, 177 miljoner euro till miljöprojekt i Ryssland och Vitryssland via den del som inte gäller kärnkraft. EU:s bidrag var 44 miljoner euro. När vi genomförde revisionen hade partnerskapet godkänt 18 projekt som gällde insamling och rening av avloppsvatten samt vattenförsörjning – 15 i Ryssland och tre i Vitryssland, vilket motsvarade 71 % av partnerskapets bidrag.

66

I en utvärdering som lades fram för församlingen av bidragsgivare i december 2013 av Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) – partnerskapets fondförvaltare – uppskattar man att projekt som godkänts av partnerskapet skulle kunna minska kvävehalten med mer än 7 600 t/år och fosforhalten med 2 300 t/år. Detta motsvarar cirka 7 respektive 27 % av Rysslands tillförsel och 9 respektive 21 % av Vitrysslands tillförsel och bidrar därmed påtagligt till den minskning av näringsämnen som krävs i Östersjön. Men församlingen har inte fått ta del av några övervakningsuppgifter om de minskningar som har gjorts.

67

Då EU:s bidrag till fonden är relativt litet och en betydande andel medfinansieras av myndigheterna i mottagarländerna är EU-stödets hävstångseffekt hög: på två euro i EU-bidrag kommer 98 euro från andra källor. I EBRD:s utvärdering rapporteras en kostnad på 462 000 euro för att minska fosforbelastningen med ett ton via partnerskapets projekt för rening av avloppsvatten i Ryssland och Vitryssland, vilket är cirka en femtedel av kostnaden i Finland, Sverige eller Tyskland.

68

Minskningen av näringsämnen från Ryssland har främst åstadkommit genom att Sankt Petersburgs system för insamling och rening av avloppsvatten har byggts ut och uppgraderats. Aktuella uppgifter från systemoperatören visar att fosforkoncentrationen uppfyller Helcoms standard (se **ruta 1**) i elva av de tolv reningsverken och Helcoms standarder för kväve i åtta av reningsverken.

69

Men det tar lång tid att genomföra projekt. Utdragna låneförhandlingar, ändringar i miljölagstiftningen och tidsplaner för att kontraktera arbetet innebär att projekten slutförs flera år efter det att ett projekt har blivit godkänt. Den 31 oktober 2014 hade endast fyra av de 18 projekten om avloppsvatteninfrastruktur slutförts, vilket motsvarade hälften av de förväntade resultaten i Ryssland. Stora förseningar har drabbat det kommunala miljöinvesteringsprogrammet i Leningrad (*Municipal Environment Investment Programme in the Leningrad Oblast*), som godkändes 2002, och Kaliningrads vatten- och miljötjänster (*Kaliningrad Water and Environmental Services*), som godkändes 2005, och de har fortfarande inte slutförts. Det senare projektet har stor betydelse för Östersjön eftersom Kaliningrad stad står för den näst största belastningen efter Sankt Petersburg. I Vitryssland har ännu inga projekt slutförts. Det återstår alltså mycket arbete innan dessa länder uppnår de minskningar av näringsämnen som krävs.

Åtgärdernas ändamålsenlighet när det gäller att minska vattenföroreningar orsakade av näringsämnen från jordbruket

70

Jordbruket är den främsta källan till diffusa vattenföroreningar som orsakas av näringsämnen (se punkt 4) och för närvarande även till de övergripande föroreningarna orsakade av näringsämnen, särskilt i länder där de kommunala föroreningarna redan har minskats markant. Jordbruket står till exempel för ungefär två tredjedelar av den vattenburna kvävebelastningen i Finland men för en tredjedel i Polen.

71

EU antog nitratdirektivet 1991 i syfte att skydda vatten mot föroreningar orsakade av nitrater från jordbruket i områden där avrinning sker till vatten som redan är förorenat eller riskerar att förorenas, så kallade nitratkänsliga områden, och där nitratåtgärdsprogrammen ska genomföras. En medlemsstat kan också besluta att tillämpa direktivets krav på hela sitt territorium.

72

Ett system med tvärvillkor infördes 2005 där stödet till jordbrukarna bland annat kopplas till deras uppfyllelse av miljökraven. Dessa tvärvillkor ska kontrolleras systematiskt enligt EU-förordningarna.

73

Enligt ramdirektivet för vatten, där de grundläggande åtgärderna (genomförandet av nitratdirektivet och andra åtgärder för att reglera diffusa föroreningar (se punkt 29)) inte räcker för att uppnå en god vattenstatus, vilket är fallet i Östersjöområdet, ska kompletterande åtgärder vidtas i de vattenförekomsters avrinningsområden som inte lyckas uppnå en god vattenstatus. De kompletterande åtgärderna måste ingå i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. I de besökta medlemsstaterna utgörs dessa åtgärder främst av åtgärder i de landsbygdsprogram som medfinansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

74

Vi undersökte om

- medlemsstaterna tillämpar kraven i nitratdirektivet på ett ändamålsenligt sätt och om kommissionens uppföljning är tillräcklig,
- systemet med tvärvillkor är ändamålsenligt i fråga om vattenskydd,
- de EU-medfinansierade landsbygdsutvecklingsåtgärderna som syftar till vattenskydd är ändamålsenliga när det gäller att minska näringsämnen.

Nitratdirektivet genomförs inte på ett ändamålsenligt sätt trots kommissionens relativa framgång med uppföljningen

Brister i hur nitratkänsliga områden utses

75

Nitratkänsliga områden ska inbegripa alla landområden från vilka avrinning sker till förorenade vattenförekomster (dvs. eutrofa vattenförekomster, vattenförekomster med en nitratkoncentration på mer än 50 mg/l) eller som riskerar att förorenas och som bidrar till nitratföroreningar. Medlemsstaterna ska sedan genomföra ett åtgärdsprogram i områdena. Tyskland, Danmark, Finland och Litauen har inte utsett några specifika områden eftersom de har valt att genomföra åtgärdsprogrammen över hela sina territorier. De övriga fyra medlemsstaterna, särskilt Polen, har utsett endast en liten del av sina territorier som nitratkänsliga områden trots att nästan all avvattning sker till Östersjön (Estland 7 %, Lettland 13 %, Polen 4,5 % och Sverige 22 %). Kommissionen har ifrågasatt om känsliga områden har utsetts på lämpligt sätt i dessa länder och till och med dragit Polen inför Europeiska unionens domstol (se punkt 82).

76

Att genomföra ett åtgärdsprogram på ett helt territorium, som i Finland, gör det lättare att få jordbrukare att godta reglerna eftersom de är lika för alla. Men i områden med extensivt jordbruk med en liten spridning av gödselmedel, god status och liten risk för föroreningar i mottagande vattenförekomster är vissa krav i åtgärdsprogrammet överflödiga och kostnaderna för administration och kontroller stiger. I områden med intensivt jordbruk och intensiv djuruppfödning kan kraven däremot vara otillräckliga för att man ska uppnå den minskning av näringsämnen som krävs för att uppnå en god status i inlandsvatten och i Östersjön. Till exempel har en betydande del av vattenförekomsterna i södra Finland dålig status trots att landet har tillämpat nitratdirektivet i 20 år. Finland har inte heller minskat sin kvävetillförsel till Östersjön på senare tid (se **figur 2**).

77

Det återstår fortfarande mycket arbete innan målen för att minska fosfortillförseln uppnås (se **bilaga III**). Nitratdirektivet är dessutom inriktat på nitrater och fastställer inga gränser för fosfortillförseln⁵³. När eutrofieringen orsakas av fosfor är det därför osäkert om man löser problemet med hjälp av ett åtgärdsprogram för nitrater, och medlemsstaterna kan behöva vidta kompletterande åtgärder. De besökta medlemsstaterna hade inte fastställt några krav på begränsningar av spridningen av fosfor i mark (se punkt 35).

53 Problemet åtgärdades endast indirekt av direktivet genom kravet "begränsning av gödselspridning på mark" eftersom både nitrater och fosfor i allmänhet finns (tillsammans med andra näringsämnen) i gödselmedel. Men kravet garanterar inte en begränsning av fosforspridningen eftersom andelen olika näringsämnen varierar i kommersiella gödselmedel.

Varierande innehåll i åtgärdsprogrammen för nitrat

78

I direktivet finns både obligatoriska och frivilliga krav som jordbrukarna ska uppfylla. Men exakta gränser fastställs endast för ett fåtal av de obligatoriska kraven som därför tillämpas likadant av alla medlemsstater⁵⁴. Vad gäller andra obligatoriska krav fastställer medlemsstaterna närmare regler i sina åtgärdsprogram för nitrat. I de tre besökta medlemsstaterna var dessa regler olika strikta, och de var mindre strikta än reglerna i en undersökning som gjordes för kommissionens räkning, såsom visas i **tabell 2**.

79

I direktivet finns en exakt gräns för spridning av kväve från stallgödsel, men inte för spridningen av kväve från mineralgödsel, som har ökat⁵⁵. Det innehåller också ett allmänt krav på att medlemsstaterna ska införa gränser för den samlade mängd kvävegödsel som får spridas. Det bästa sättet för att garantera att ett sådant krav är ändamålsenligt är att låta oberoende experter upprätta gödslingsplaner som ska godkännas av behöriga myndigheter. Men gödslingsplaner och gödselregister är inte obligatoriska för jordbrukare enligt nitratdirektivet. Finlands åtgärdsprogram kräver inte att jordbrukarna använder gödslingsplaner, medan man i Polen kräver gödselregister och också gödslingsplaner för gårdar på mer än 100 ha, det vill säga 1 % av det totala antalet gårdar i Polen. I dessa två länder är kraven inte obligatoriska utan tillämpas på frivillig basis av jordbrukare som villkor för att få stöd för miljövänligt jordbruk⁵⁶. I Lettland krävs både gödslingsplaner och gödselregister för gårdar på över 20 ha (eller 3 ha för handels-trädgårdar), som utgör 85 % av jordbruksmarken i nitratkänsliga områden.

80

Det är svårt att kontrollera hur vissa krav uppfylls eftersom de medför att jordbrukare avstår från att gödsla på bestämda dagar eller på bestämda markremsor (se **3.1.1**, **2.A.2** och **2.A.4** i **tabell 2**). Det skulle vara lättare att bedöma om de är ändamålsenliga om det fanns krav på gödselregistrering. Utan sådana registreringar kan det vara svårt att med säkerhet fastställa om överträdelser har begåtts (och fastställa sanktioner) om inte jordbrukaren tas på bar gärning.

54 Annex 3.2, gränsen på 170 kg/ha/år för spridning av kväve från stallgödsel och bilaga 2.A.3, förbud mot tillförsel av gödselmedel på vattenmättad, översvämmad, frusen eller snötäckt mark.

55 Enligt Eurostat ökade den sammanlagda spridningen av kväve från mineralgödsel mellan 2004 och 2012 i genomsnitt med mer än 4 % per år i Estland, Lettland och Litauen och med mindre än 4 % i Polen och Sverige. I Tyskland, Finland och Danmark minskade den i genomsnitt med 1 % per år.

56 I Finland gäller det cirka 90 % av de finska jordbrukarna som brukar 97 % av åkermarken. I Polen måste jordbrukare som får stöd för miljövänligt jordbruk föra register, men gödslingsplaner krävs enbart av jordbrukare som får stöd för "ekologiskt jordbruk" och hållbart jordbruk", som står för 12 % av åkermarken, inom miljöprogrammen för jordbruk.

Tabell 2

Krav på åtgärdsprogram för nitrat som gällde i slutet av 2014

Hänvisning till bilagorna till nitratdirektivet	Obligatoriska krav				
	Gödselmedel				Stallgödsel
	3 1.1 Förbudsperiod	3 1.3 Begränsning av spridning på mark (kg/ha/år)	2.A.2 Starkt sluttande mark	2.A.4 Avstånd till vattendrag	3 1.2 Stallgödselbehållarnas lagringskapacitet
LETTLAND (i nitratkänsliga områden)	4,5 månader för stallgödsel 5 månader för mineralgödsel	Potatis < 150 Gräsmark från 50 till 190 Vårspannmål och oljevåxtfrön från 110 till 200	Alla gödselmedel är förbjudna på sluttande mark > 17,6 % (10°)	50 m om marken sluttar > 10° 10 m från vattenskyddade områden	6 månaders produktion av fastgödsel 7 månaders produktion av flytgödsel
POLEN (i nitratkänsliga områden)	Mellan 3,5 och 4,5 månader för fastgödsel 6,5 månader för flytgödsel och mineralgödsel	Potatis från 100 till 200 Gräsmark och ensilage från 260 till 300 Vårspannmål och oljevåxtfrön från 100 till 240	En del gödselmedel är förbjudna på sluttande mark > 10 %	Från 5 till 20 m	6 månaders produktion av gödsel
FINLAND (hela landet)	6 månader	Potatis < 130 Gräsmark och ensilage < 250 Vårspannmål och oljevåxtfrön < 170	Stallgödsel är förbjudet på sluttande mark > 10 %	5 m 10 m om marken sluttar > 2 %	12 månaders produktion av gödsel
Undersökning som genomförts för kommissionens räkning	Finland 8 månader Lettland och Polen 7 månader (två månader kortare för fastgödsel när det inte finns några särskilda risker)	Potatis < 130 i Finland < 90 i Lettland och Polen Gräsmark och majsensilage < 90 och < 210 i Finland < 100 och < 250 i Lettland och Polen Vårspannmål och oljefröväxter < 70 i Finland < 60-80 i Lettland och Polen	Alla gödselmedel är förbjudna på mark som sluttar > 8 % och är mer än 100 meter lång	25 m längs vattendrag i områden med vattenförekomster som är känsliga för eutrofiering 50 m om marken sluttar 3 till 10 m längs diken och små strömmar	Finland 9 månaders produktion av gödsel Lettland och Polen 8 månaders produktion av gödsel

- Lika strikta eller striktare än standarden i undersökningen
- Nära standarden i undersökningen
- Långt under standarden i undersökningen
- Mycket långt under standarden i undersökningen

Källa: Revisionsrätten.

Undersökning som gjordes för kommissionens räkning, *Recommendations for establishing Actions Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agriculture sources* (rekommendationer för att utarbeta åtgärdsprogram enligt direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (DLO-Altterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR, NEIKER Tecnalia, Derio, Spanien, institutet för teknik och biovetenskap (ITP), Warszawa, Polen och Institutet för jordbruks- och miljöteknik (JTI), Uppsala), december 2011.

Kommissionens uppföljning har varit relativt framgångsrik men tidskrävande

81

Kommissionen ska se till att medlemsstaterna tillämpar nitratdirektivet korrekt⁵⁷. Det är dock medlemsstaternas sak att godkänna valet av nitratkänsliga områden eller åtgärdsprogram för nitrat. Vart fjärde år måste medlemsstaterna lämna in en rapport ("artikel 10-rapporten") till kommissionen där de motiverar sitt val av nitratkänsliga områden, redovisar resultatet av sin övervakning av vattenföroreningar orsakade av nitrat och sammanfattar sina åtgärdsprogram. I de fall då kommissionen tror att direktivet inte har tillämpats korrekt är rättsliga åtgärder det enda tvångsmedel som den förfogar över.

82

Sedan 2010 har kommissionen haft en dialog med alla medlemsstater runt Östersjön vilket har bidragit till att ändringar har gjorts av gödslingslagstiftningen rent generellt. De senaste nya åtgärdsprogrammen, där en del krav har blivit striktare, infördes i Finland och Lettland i slutet av 2014. År 2008 bad kommissionen Polen att utvidga sina nitratkänsliga områden och förbättra sina åtgärdsprogram. Efter en dom från Europeiska unionens domstol (C-356/13) 2014 inledde Polen till slut lagstiftningsförfaranden för att omdefiniera sina nitratkänsliga områden och ändra gödslingslagstiftningen och åtgärdsprogrammen för 2016.

83

Kommissionens uppföljningsförfarande är tidskrävande, vilket delvis beror på att kraven i direktivet är allmänt formulerade och kräver detaljerade genomförandebestämmelser i medlemsstaterna. Kommissionen behöver också vetenskapliga expertkunskaper för att kunna bedöma om medlemsstaternas bestämmelser är tillräckligt strikta för att garantera den vattenskyddsnivå som avses i direktivet. Efter den undersökning som nämns i **tabell 2** och ytterligare vetenskapliga bevis har kommissionen intensifierat sina åtgärder, men rekommendationerna i undersökningen ifrågasätts ibland av medlemsstaterna. När vi genomförde revisionen fördes diskussioner med Estland och Sverige, och ett överträdelseärende inleddes när det gällde Estland. Kommissionen gick med på att Lettland i stället för att utvidga de nitratkänsliga områdena införde vissa regler som gäller användningen av nitrater utanför dessa områden. Men de två alternativen är kanske inte lika ändamålsenliga: de krav som gäller för nitratkänsliga områden upprätthålls genom en EU-mekanism medan kraven utanför dessa områden inte alltid omfattas av liknande kontroller (se punkt 85).

57 Enligt artikel 258 i Lissabonfördraget ska kommissionen övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av detta.

Systemet med tvärvillkor bidrar till att nitratdirektivet och andra gödslingskrav efterlevs men är inte helt ändamålsenligt

Det är inte alla krav avseende spridningen av gödselmedel som omfattas av tvärvillkor

84

I nitratdirektivet finns inga särskilda bestämmelser om hur kraven ska upprätthållas. Sedan systemet med tvärvillkor infördes måste de krav som gäller för nitratkänsliga områden kontrolleras enligt tvärvillkoren. Det betyder att jordbrukaren kan bli straffad om kraven inte uppfylls. Men medan den sektorsspecifika lagstiftningen och dess efterlevnadsmekanismer gäller för alla jordbrukare kan endast mottagare av GJP-stöd sanktioneras inom ramen för tvärvillkoren.

85

Medlemsstaterna måste också fastställa standarder, så kallade standarder för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, när det gäller problem som fastställs i EU-lagstiftningen så att marken hålls i god jordbrukshävd och bevarar miljön. Standarden för vattenkvaliteten, där gödslingskraven måste specificeras, är "upprättande av buffertremsor längs vattendrag"⁵⁸.

86

Det är dock inte alla nationella krav avseende användningen av gödselmedel utanför nitratkänsliga områden som omfattas av standarderna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och därmed inte heller av tvärvillkor⁵⁹. Krav som ligger utanför tvärvillkoren kontrolleras av nationella miljöskyddsmyndigheter och kan leda till sanktioner enligt nationell lagstiftning. Men kontrollerna hade brister när det gällde hur kontrollurvalet gjordes (Polen) och det faktum att inte alla tillämpliga krav kontrollerades (Lettland). I Lettland omfattade de kompletterande kontrollerna endast kraven på förvaring och hantering av stallgödsel.

87

Vid revisionen märkte vi också att standarden för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på buffertremsor inte var särskilt krävande (se **ruta 2**).

58 Odling och bete är tillåtet men med begränsningar, t.ex. i fråga om gödsling.

59 Exempel på nationella krav när det gäller spridningen av gödselmedel utanför nitratkänsliga områden är perioden då det är förbud mot spridning av gödselmedel (Polen), gränsen på 170 kg kväve från stallgödsel per hektar, förbudet mot spridning av gödselmedel på vattenmättad, översvämmad, frusen eller snötäckt mark och mot spridning av gödselmedel i kraftigt sluttande terräng (Polen och Lettland).

Ruta 2

Exempel på krav enligt standarden för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på buffertremser längs vattendrag

Standarderna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, som gäller för alla jordbrukare sedan 2013, skulle minst motsvara de krav som gäller för jordbrukare i nitratkänsliga områden. **Tabell 2** (krav 2.A.4) visar att kraven definieras på mycket olika sätt.

I Finland angav man i standarden för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden att odling inte är tillåtet på remsor som ligger 0,60 m från vattengränsen. I Lettland och Polen använde man sig inte av den möjlighet som standarden erbjuder att kräva en remsa av obrukad mark.

Kontrollerna av tvärvillkor visar att kraven på skydd av vatten mot näringsämnen ofta inte uppfylls**88**

Inte i någon av de besökta medlemsstater beaktades de särskilda risker som är förenade med näringsämnesbelastningar när urvalen gjordes (se **tabell 3**).

60 Punkt 69 i särskild rapport nr 8/2008 *Är tvärvillkoren ändamålsenliga?* och punkt 136 i särskild rapport nr 23/2015.

Tabell 3

Faktorer avseende näringsämnesbelastningen som beaktas när urval för kontroller av tvärvillkor görs

Gårdar som uppvisar en högre risk när det gäller vattenföroreningar orsakade av näringsämnen	LV	PL	FI
Som ligger nära vattendrag	NEJ	JA	NEJ
Som ligger i sluttande terräng	NEJ	JA	NEJ
Som har en djurtäthet > 1,7 djurenheter/ha	NEJ	NEJ	NEJ

Källa: Revisionsrätten.

89

Medlemsstaternas kontrollanvisningar är inte alltid tillräckligt detaljerade för att förhindra att vissa nyckelkontroller genomförs felaktigt. Vid revisionen upptäckte vi till exempel att man enligt anvisningarna inte var tvungen att kontrollera om registreringarna av gödselmedel var tillförlitliga genom att stämma av dem mot fakturor (Polen) och lager med gödselmedel (Polen och Lettland). Tidpunkten för kontrollerna (främst från juli till oktober) är olämplig när kraven avseende vintermånaderna ska kontrolleras. Vi har redan påpekat detta problem⁶⁰.

90

På en stor andel av jordbruken i de tre länder som vi besökte tillämpades inte kraven i nitratkänsliga områden; det gällde mellan 17 och 32 % av de jordbrukare som kontrollerades 2013. Oftast gällde fallen av bristande efterlevnad att lagerlokaler för stallgödsel saknades eller var olämpliga, att det var problem med analysen av kvävehalten i stallgödsel (Finland), att gränsen för spridning av gödselkväve inte respekterades (Polen) och att gödslingsplanerna var otillräckliga och registreringar av gödselmedel saknades (Lettland). Det visar att kontrollsystemens avskräckande effekt var begränsad, vilket vi redan har påpekat i tidigare rapporter⁶¹.

EU-medfinansierade landsbygdsutvecklingsåtgärder under perioden 2007–2013 har haft liten effekt på minskningen av föroreningar orsakade av näringsämnen i vattenförekomster i de besökta medlemsstaterna

91

Syftet med de kompletterande åtgärderna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt 2009 var att minska näringsämnesföroreningarna från jordbruket och de motsvarade i stor utsträckning åtgärderna i landsbygdsprogrammen för 2007–2013, det vill säga investeringar i gårdar för lagring av gödsel och åtgärder för att förbättra miljön och landsbygden⁶². I landsbygdsprogrammen är dock syftet med åtgärderna att uppnå flera olika miljömål, och i allmänhet kan alla jordbrukare tillämpa dem på frivillig basis oavsett var deras gård ligger. I förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt presenteras de däremot som ett viktigt verktyg för att förbättra vattenstatusen och ska genomföras i särskilda områden.

92

När förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt antogs⁶³ hade budgetåtaganden redan ingåtts när det gäller en stor del av landsbygdsutvecklingsmedlen, framför allt miljöprogram för jordbruket, men inte nödvändigtvis i de områden som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Att genomföra dessa program i de särskilda områdena skulle ha krävt bättre samordning mellan landsbygdsutvecklingsmyndigheter och vattenmyndigheter och/eller ytterligare medel. Det var sällan fallet⁶⁴.

61 Särskild rapport nr 8/2008, särskild rapport nr 4/2014 och särskild rapport nr 23/2015.

62 Artikel 36 i förordning (EG) nr 1698/2005.

63 De förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som antogs 2009 omfattar perioden 2010–2015 medan de landsbygdsprogram som antogs 2006 omfattar perioden 2007–2013.

64 I förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt i Lettland finns förslag på två åtgärder som ska finansieras med nationella medel: "gräsmarksbuffertzoner" och "utarbetande av gödslingsplaner", men de hade begränsad omfattning eller genomfördes inte.

Investeringar som medfinansieras av EU har hjälpt jordbrukare att hantera gödsel bättre men endast delvis åtgärdat de mest förorenade gårdarna

93

Avsaknaden av lämpliga lagerlokaler för gödsel visade sig vara ett stort problem för nästan alla gårdar i nitratkänsliga områden i Polen. Också i Lettland sågs det som ett stort problem. Det åtgärdades med varierande framgång genom de första polska och lettiska landsbygdsprogrammen (2004–2006)⁶⁵. Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt 2009 utarbetades dessutom utifrån antagandet att det fortfarande krävdes förbättringar av lagerlokaler för gödsel i nitratkänsliga områden och i vissa vattenförekomsters avrinningsområden. Också Finland hade med den åtgärden i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

94

När de tre besökta medlemsstaterna genomförde sina landsbygdsprogram för 2007–2013 var det dock ingen av dem som prioriterade bidrag för att förbättra lagerlokaler för gödsel på gårdar som ligger i nitratkänsliga områden eller som uppvisar en högre risk vad gäller vattenskydd, till exempel gårdar med stor djurtäthet och som ligger i avrinningsområden för vattenförekomster med dålig vattenstatus.

Flera faktorer har begränsat ändamålsenligheten i de landsbygdsutvecklingsåtgärder som ska skydda vatten

95

När det handlar om att minska vattenföroreningar orsakade av näringsämnen var miljöprogrammen för jordbruket inte geografiskt riktade mot de problematiska områden som identifierats i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. De är ofta områden med intensivt jordbruk och/eller nitratkänsliga områden som även är drabbade av erosion och därför har betydande avrinning av näringsämnen till vattnet. Även om ett fåtal miljöprogram för jordbruket och besöksåtgärder var väl riktade var efterfrågan på dem liten från jordbrukarnas sida. I Finland till exempel nådde åtgärderna "fastställande av buffertremsor (strandområden)" och "effektiv minskning av näringsämnesbelastningen (fosfor)" 57 respektive 15 % av sina mål (antal hektar). I Lettland nådde åtgärden "stubbåkrar på vintern" närmare 59 % och i Polen nådde åtgärden "beskogning" 50 %. Enligt de nationella myndigheterna berodde de låga siffrorna på att åtgärderna var komplexa och bidragsbeloppen låga, särskilt för gårdar med intensivt jordbruk som i allmänhet ligger i dessa områden.

⁶⁵ I Lettland har investeringarna i anläggningar för gödselagring nått 50 % av de gårdar som har 80 % av sina djurenheter i nitratkänsliga områden. Stödet till anläggningarna för gödselagring har haft liten framgång i Polen.

96

Det har lett till att de mest relevanta miljöprogrammen för jordbruket inte genomförs tillräckligt i områden där det finns en risk för näringsämnesföroreningar i de granskade medlemsstaterna. I Lettland och Polen till exempel är merparten av den yta som avser "ekologiskt jordbruk", "skydd av jord och vatten" och "buffertgräszoner" jordbruksmark som ligger utanför de nitratkänsliga områdena (se **tabell 4**).

Tabell 4

Genomförande av miljöprogram för jordbruket som avser vattenskydd i nitratkänsliga områden

Miljöprogram för jordbruket som avser vattenskydd	% av marken i nitratkänsliga områden som får stöd	
	LV	PL
Ekologiskt jordbruk	5,2	1,6
Integrerat/hållbart jordbruk	28,8	11,6
Skydd av jord och vatten	10,9	7,5
Gräsmarksbuffertzoner	0,0	2,4

Anm.: Finland finns inte med i tabellen eftersom hela landet definieras som ett nitratkänsligt område.

Källa: Revisionsrätten.

97

Vidare var en del av kraven i miljöprogrammen för jordbruket inte tillräckligt hårda utan bara något striktare än grundkraven, det vill säga tvärvillkoren och minimikraven för gödsel- och bekämpningsmedel⁶⁶. Enligt miljöprogrammet för jordbruket i Polen till exempel krävs det för att upprätta en remsa av obrukad mark med gräs och naturbuskar längs vattendrag att remsan har en bredd på fem meter medan minimikravet avseende bredd är mycket högre i andra medlemsstater, till exempel 15 meter. I Finland kunde kraven på gödslingsplaner och täckning av marken med växtlighet vintertid ha ingått i grundkraven. Båda de kraven gör det i Lettland (se punkt 79), och det andra kravet gör det i Polen (se punkt 86 och fotnot 59).

66 Minimikraven avseende gödsel- och bekämpningsmedel ska fastställas av medlemsstaterna och gäller för vissa åtgärder i landsbygdsprogrammen. I de tre besökta medlemsstaterna är kraven inte mer långtgående än tvärvillkoren avseende gödselmedel och medför inga gränser för spridning av fosfor, förutom i Finland där gränsen dock är ganska generös.

98

Revisionen visade också att ingen av medlemsstaterna runt Östersjön tog med åtgärden "betalningar kopplade till ramdirektivet för vatten" i sina landsbygdsprogram för 2007–2013 och 2014–2020 (förutom Danmark 2007–2013). Förklaringen till det är att åtgärden endast kan ge stöd till åtgärder som är mer långtgående än grundkraven och obligatoriska för jordbrukare i områden som identifieras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Sådana åtgärder ingick inte i de första förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt i de flesta medlemsstater runt Östersjön.

99

Å ena sidan genomför gårdarna med störst föroreningar inte miljöprogrammen för jordbruket tillräckligt eftersom programmen ger begränsat stöd som ersättning, och å andra sidan påför medlemsstaterna inte gårdarna de sanktioner som krävs för vattenskyddet. I särskild rapport nr 23/2015 (punkterna 154–161) redogör vi närmare för svårigheterna med att tillämpa principen att förorenaren betalar inom jordbruket i praktiken.

Under programperioden 2014–2020 finns verktyg för att göra landsbygdsutvecklingsåtgärderna i fråga om vattenskydd mer ändamålsenliga, men de har ännu inte utnyttjats fullt ut

100

Förordning (EU) 1305/2013⁶⁷ innehåller bestämmelser om att vattenskydd särskilt ska prioriteras i landsbygdsprogrammen och fastställer förhandsvillkor som ska uppfyllas vid genomförandet av ramdirektivet för vatten och miljölagstiftningen för jordbruket.

101

När kommissionen bedömde landsbygdsprogrammen för 2014–2020 innan den godkände dem betonade den att medlemsstaterna ska rikta åtgärderna på lämpligt sätt till de områden där det finns störst behov. Kommissionen efterfrågade även större enhetlighet mellan förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (förslag som ska godkännas senast i slutet av 2015) och landsbygdsprogrammen, särskilt i fråga om geografisk inriktning⁶⁸. Slutligen begärde kommissionen strängare grundkrav och hårdare krav särskilt för miljöprogrammen för jordbruket, och att man undviker eventuella överlappningar mellan landsbygdsutvecklingsåtgärderna och de miljöanpassningsmetoder som infördes nyligen⁶⁹. Diskussionen med kommissionen ledde i praktiken till en del förbättringar av landsbygdsprogrammets åtgärder för skydd av vattenkvaliteten⁷⁰.

67 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

68 I Lettlands landsbygdsprogram till exempel begärde kommissionen att mildrande åtgärder skulle vidtas för medfinansierade investeringar i dränering av jordbruks- och skogsmark som fastställdes i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

69 Jordbrukare som har rätt till arealstöd ska använda en uppsättning miljöanpassningsmetoder till förmån för miljön och klimatåtgärder på sina gårdar. Metoderna kan utgöras av diversifiering av grödor, bevarande av permanent gräsmark och av att fem procent åkermark särskilt används till element som är gynnsamma för miljön. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 608).

70 I Finlands landsbygdsprogram har den geografiska inriktningen blivit bättre tack vare olika mekanismer. I Polens landsbygdsprogram har kravet på gödslingsplan utökats till flera miljöprogram för jordbruket. I Lettlands landsbygdsprogram har kraven på programmen för "stubbåker" och "integrerad trädgårdsnäring" blivit hårdare än i det förra programmet.

102

Följden blev dock att en del landsbygdsprogram för 2014–2020 godkändes delvis eller på vissa villkor därför att medlemsstaterna när programmen skulle godkännas fortfarande höll på att utarbeta sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt samtidigt som de ändrade lagstiftningen om grundkraven eller fastställde miljöanpassningsmetoder. Det betyder att en del åtgärder blir försenade.

Mervärdet av EU:s strategi för Östersjöområdet när det gäller en minskad tillförsel av näringsämnen till Östersjön

103

EU:s strategi för Östersjöområdet lanserades 2009 som ett banbrytande projekt för att införa en makroregional strategi⁷¹ för regional utveckling och bland annat skapa band mellan miljö- och jordbruksmyndigheter. Strategins delmål "Rent vatten i Östersjön" övertog målen för minskning av näringsämnestillförseln i Helcoms handlingsplan för Östersjön. Mervärdet på det området bör därför vara att ge stöd till och påskynda genomförandet av Helcoms handlingsplan för Östersjön med hjälp av en ny förvaltning där olika sektorstrategier och resurser som in-
volverar en lång rad olika intressenter (offentliga, privata och från civilsamhället) sammanförs och det internationella samarbetet stärks⁷².

104

Vi granskade om

- EU:s strategi för Östersjöområdet har en märkbar effekt när det gäller att minska näringsämnesbelastningen,
- innovativa projekt utformades och om bästa praxis spreds,
- kommissionen har försäkrat sig om att de operativa programmen och landsbygdsprogrammen är anpassade till målet om minskning av näringsämnen i EU:s strategi för Östersjöområdet.

71 En makroregional strategi är en integrerad ram som godkänts av Europeiska rådet för att möta de gemensamma utmaningar i ett bestämt geografiskt område som berör medlemsstater och tredje-länder som ligger i samma geografiska område och som därigenom kan dra nytta av stärkt samarbete och större ekonomisk, social och territoriell sammanhållning (Källa: InfoRegio).

72 SWD(2013) 233 final, 27.6.2013 som åtföljer rapporten från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om de makroregionala strategiernas mervärde. Även COM(2014) 284 final, 20.6.2014 Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om styrningen av makroregionala strategier.

Ett komplext förvaltningsnät och ett mervärde som är svårt att bedöma

105

EU:s strategi för Östersjöområdet bygger på tre nej: nej till ny lagstiftning, nej till ny finansiering och nej till nya institutioner. Avsikten var kanske inte att inrätta nya institutioner men EU:s strategi för Östersjöområdet består i praktiken av ett stort nät av grupper och aktörer utöver de många aktörer som redan arbetar i Östersjöområdet. I praktiska termer är det dock svårt att bedöma vilket mervärde strategin har i förhållande till medlemsstaternas åtgärder för att minska näringsämnestillförseln eftersom det inte finns någon övervakningsram där strategins resultat kan urskiljas från resultatet av de åtgärder som redan genomförs.

Flaggskeppsprojekten bidrar till att sprida god praxis men deras effekt på minskningen av näringsämnena har inte påvisats

106

Det var väntat att intressenter som medlemsstaternas myndigheter, affärspartner, universitet och frivilligorganisationer skulle utarbeta innovativa projekt genom att använda och vidareutveckla bästa praxis. De mest betydande flaggskeppsprojekten inom EU-strategin och deras mål, kostnader och finansieringskällor presenteras i **bilaga V**.

107

Flaggskeppsprojekten *Baltic Manure* och *Baltic Deal* har bidragit till att sprida god praxis på jordbruksområdet. Men en del flaggskeppsprojekt motsvarar mycket små direkta investeringar i minskningen av näringsämnesbelastningen. Andra projekt som inte fick betecknas som flaggskeppsprojekt är lika viktiga när det gäller att minska näringsämnena, till exempel projekten *Baltic Compass* och *Baltic Compact*, som bekämpar föroreningar i jordbruket, och PURE, som gäller rening av fosfor i avloppsvatten från tätbebyggelse.

108

Det är svårt att avgöra hur mycket flaggskeppsprojekt och andra projekt som finansieras av programmet för Östersjöområdet bidrar till minskningen av näringsämnena. De flesta flaggskeppsprojekten producerar inte omedelbart konkreta resultat på egen hand eftersom de ofta fungerar som försöksprojekt för mer omfattande åtgärder som önskas på ett bestämt område. Ibland är de delvis överflödiga genom att samma resultat uppnås med hjälp av andra EU-finansierade forskningsprojekt och bedömningar som kommissionen redan har gjort.

De operativa programmen måste beakta EU:s strategi för Östersjöområdet i högre grad

109

En av de tre principerna i EU:s strategi för Östersjöområdet är nej till ny finansiering. Det handlar egentligen om att man förväntar sig att både EU:s sammanhållningsmedel och nationella medel ska riktas bättre så att de stöder de makroregionala målen och används effektivare. EU:s strategi för Östersjöområdet utformades 2009, mitt i programperioden 2007–2013, vilket betydde att den makroregionala strategins möjligheter att påverka hur medlen skulle fördelas mellan de operativa programmens prioriteringar var begränsade från början.

110

Under programperioden 2014–2020 finns det större möjligheter att påverka sammanhållningspolitiken och utformningen av landsbygdsutvecklingen inom EU:s strategi för Östersjöområdet⁷³. Revisionen visade att programdokumenten för 2014–2020 (partnerskapsavtal och operativa program) bedömdes strukturerat och standardmässigt av kommissionen, som noga undersökte kopplingarna mellan EU:s strategi för Östersjöområdet och prioriteringarna i programmen och samordningsmekanismerna mellan strukturerna för att förvalta EU-medel och EU:s strategi för Östersjöområdet.

111

Men när det gäller delmålet "Rent vatten i Östersjön" konstaterade vi även att EU:s strategi för Östersjöområdet inte har haft särskilt stort inflytande på medlemsstaternas prioriteringar⁷⁴. I de svenska och finska operativa programmen till exempel fanns det knappt någon hänvisning till det särskilda delmålet i EU:s strategi för Östersjöområdet, och de motsvarande lettiska och polska åtgärderna gäller krav på infrastrukturer för avloppsvatten som ändå måste uppfyllas enligt EU-direktiven, oavsett EU:s strategi för Östersjöområdet. Medlemsstaterna har begränsade möjligheter att fördela ökade EU-medel till vattenskydd under programperioden 2014–2020 eftersom 50 % av Eruf-medlen i konvergensregioner och 80 % i andra regioner är öronmärkta för endast tre tematiska mål, och miljöskydd är inte ett av dem.

112

Till följd av kommissionens rekommendationer prioriterades projekt med koppling till EU:s strategi för Östersjöområdet särskilt högt i tre av de fyra granskade nationella operativa programmen⁷⁵. Men inget av dem innehåller några förslag på mål eller indikatorer för minskning av tillförseln av näringsämnen, vilket gör det svårt att bedöma deras bidrag till delmålet om rent vatten avseende EU:s strategi för Östersjöområdet. Alla fyra operativa program har införlivat de nationella strukturerna avseende EU:s strategi för Östersjöområdet i sina övervakningskommittéer.

73 Se artikel 15 (partnerskapsöverenskommelsens innehåll), artikel 96.3 d (kravet att operativa program ska ange bestämmelser för interregionala och transnationella åtgärder) och artikel 70.2 (tillåtelse att medfinansiera insatser som genomförs utanför programområdet) i förordning (EU) nr 1303/2013.

74 Vi granskade partnerskapsavtal och operativa program i Sverige, Finland, Lettland och Polen.

75 Detta fastställs tydligt i Polens nationella operativa program "infrastrukturer och miljö" och i Sveriges operativa program, och anges i allmänna ordalag i Finlands nationella operativa program.

113

Medlemsstaternas genomförande av EU-åtgärder har lett till begränsade framsteg när det gäller att minska tillförseln av näringsämnen till Östersjön. Investeringar i infrastruktur för avloppsvatten har endast varit delvis ändamålsenliga, jordbruksåtgärderna står inte i proportion till det hårda trycket och är inte tillräckligt riktade och mervärdet i EU:s strategi för Östersjöområdet är svårt att bedöma.

Medlemsstaternas planer saknar ambition och lämpliga indikatorer, och begränsade framsteg har gjorts för att minska tillförseln av näringsämnen

114

I slutet av 2012 hade det gjorts begränsade framsteg när det gällde att minska tillförseln av näringsämnen för att bekämpa eutrofieringen i Östersjön. Näringsämbelastningen från tätbebyggelser har minskat medan belastningen från jordbruket är oförändrad eller har ökat (se punkt 25).

115

Medlemsstaternas planer för att minska utsläppen av näringsämnen för att uppnå Helcoms mål var begränsade till genomförandet av de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som fastställdes enligt ramdirektivet för vatten. Det kommer inte att räcka för att uppnå den minskning av näringsämnesutsläppen i Östersjön som krävs. Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt är dessutom otillräckliga eftersom merparten av åtgärderna främst gäller genomförandet av EU-specifika direktiv (se punkterna 26–30).

116

Målen i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt enligt ramdirektivet för vatten uttrycks i form av en effektindikator, det vill säga procentandel av vattendrag med god status. Men den har inte omsatts i några underliggande mål, som en årlig kvantitet näringsämbelastning. Samma problem konstaterades i de föreberedande dokumenten till åtgärdsprogrammen enligt ramdirektivet om en marin strategi. Helcoms rekommendationer, som är mer långtgående än standarderna i EU-direktiven för särskilda aktiviteter, genomförs endast delvis (se punkterna 31–36).

117

Det finns inga garantier för att övervakningsuppgifterna om näringstillförseln till Östersjön är tillförlitliga. Det gäller särskilt för uppgifter om gränsöverskridande och diffus förorening som är helt avgörande för att man ska kunna göra en rättvis fördelning av minskningsmål per land och besluta om lämpliga åtgärder (se punkterna 37–41).

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 1

Kommissionen bör

- a) kräva att medlemsstaterna fastställer åtgärdsprogram som gör att man kan uppnå mätbara mål för minskningen av näringsämnesbelastningen så att målen i ramdirektivet för en marin strategi och ramdirektivet om vatten uppnås,
- b) kräva att medlemsstaterna på ett tillförlitligt och konsekvent sätt bedömer och övervakar näringsämnesbelastningen i sina avrinningsområden och näringsämnestillförseln till Östersjön.

Medlemsstaterna bör

- c) samla in information om kostnadseffektiviteten i åtgärderna för att minska näringsämnesbelastningen så att framtida åtgärdsprogram kan utarbetas utifrån en tillförlitlig analys.

Åtgärder för att minska föroreningar orsakade av näringsämnen från avloppsvatten från tätbebyggelse är delvis ändamålsenliga

118

Det var inte alla medlemsstater runt Östersjön som var skyldiga att följa direktivet senast 2012 som gjorde det. Endast Tyskland och Finland var mycket nära att fullt ut följa artiklarna 4 och 5 i direktivet där kraven på sekundär och mer långtgående rening fastställs. När det gäller de medlemsstater som måste slutföra genomförandet av direktivet senast vid utgången av 2015 kommer Polen trots betydande EU-medfinansierade investeringar inte att uppfylla kraven och det är fortfarande många som inte är anslutna till ledningsnäten (se punkterna 46–54).

119

De verk för rening av avloppsvatten som vi besökte är ändamålsenliga och uppfyller kraven i ramdirektivet om vatten. Men bara några av dem följer Helcoms striktare rekommendation i fråga om fosfor. Deras ekonomiska bärkraftighet kan inte alltid garanteras (se punkterna 55–57).

120

Kommissionens uppföljning av medlemsstaternas efterlevnad av bestämmelserna i anslutningsfördragen gjordes inte i tid. Kommissionen följer inte upp genomförandeplanerna tillräckligt noggrant på grund av att arbetet grundas på otillräckliga uppgifter. Kommissionen har varit långsam med att vidta åtgärder för att upptäcka överträdelser och lagföra fall av bristande efterlevnad i medlemsstaterna (se punkterna 58–64).

121

EU:s stöd till infrastrukturer för insamling och rening av avloppsvatten i Ryssland och Vitryssland kan eventuellt leda till en kostnadseffektiv minskning av näringsämnen i avloppsvattenutsläppen. Men genomförandet tar lång tid och har en mycket begränsad omfattning jämfört med vad som krävs. Ett särskilt problem är föroreningarna från Kaliningradområdet i Ryssland (se punkterna 65–69).

Rekommendation 2

Kommissionen bör

- a) uppmuntra medlemsstaterna att fastställa och upprätthålla hushållens lagstadgade skyldighet att ansluta sig till befintliga avloppsnät,
- b) kräva att medlemsstaterna inför en bärkraftig prissättningspolitik för avloppsvatten så att de kan underhålla och förnya infrastrukturerna; denna politik ska ta hänsyn till principen att förorenaren betalar och garantera överkomliga priser på vattentjänsterna,
- c) förkorta den tid som krävs för att bedöma efterlevnaden av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse,
- d) fortsätta att främja projekt vars syfte är att minska näringsämnesbelastningen i Östersjön från Ryssland och Vitryssland och inrikta sig mer på de största förorenare som Helcom har identifierat (t.ex. Kaliningradområdet).

Medlemsstaterna bör

- e) planera och anlägga sina infrastrukturer för avloppsvatten så effektivt som möjligt och vid behov överväga att ge ekonomiskt stöd till hushåll som annars inte har råd att ansluta sig till avloppsnätet,
- f) fastställa striktare standarder för spillvatten än de som anges i direktivet för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse för områden från vilka avrinning sker till vatten som inte uppfyller näringsämnesvillkor som är förenliga med ramdirektivet för vatten och god status enligt ramdirektivet för en marin strategi.

Medlemsstaterna drar sig för att utnyttja de möjliga åtgärderna på jordbruksområdet fullt ut och riktar inte in sig på de områden där åtgärderna behövs

122

Obligatoriska åtgärder enligt nitratdirektivet tillämpas inte på ett tillräckligt stort område i en del medlemsstater. Åtgärdsprogrammets krav varierar och är inte alltid så strikta som kommissionen rekommenderar. I direktivet finns inga uttalade krav på att jordbrukarna ska utarbeta gödslingsplaner eller föra register över använda gödselmedel. Båda de verktygen skulle bidra till genomförandet och kontrollen av flera krav i nitratdirektivet. Kommissionen har utfärdat riktlinjer till medlemsstaterna och gjort en löpande uppföljning av hur nitratdirektivet genomförs. Det har lett till förbättringar i hur nitratkänsliga områden fastställs och till bättre åtgärdsprogram, men processen är tidskrävande (se punkterna 75–83).

123

Systemet med tvärvillkor bidrar till att kraven avseende nitrat och andra gödslingskrav uppfylls men är inte helt ändamålsenligt eftersom en del krav inte är särskilt hårda. Systemet med tvärvillkor med kontroller och sanktioner är bristfälligt när det gäller stickprovstagning och anvisningar. Det finns många fall av bristande efterlevnad när det gäller hur kraven i nitratkänsliga områden tillämpas, vilket tyder på att kontrollsystemens avskräckande effekt för närvarande är begränsad. Det finns brister i de nationella kontrollerna av kraven på de områden som inte omfattas av tvärvillkor (se punkterna 84–90).

124

EU-medfinansierade landsbygdsutvecklingsåtgärder har haft liten effekt på minskningen av föroreningar orsakade av näringsämnen i vattenförekomster. De investeringar som skulle hjälpa jordbrukare att förbättra lagringen och hanteringen av gödsel riktades endast delvis till de berörda gårdarna. Miljöprogrammen för jordbruket var inte geografiskt riktade till områden där vattenförekomster inte lyckas uppnå en god status. Den särskilda åtgärd som är kopplad till genomförandet av ramdirektivet för vatten har sällan genomförts. Principen att förorenaren betalar tillämpas inte i tillräcklig omfattning på jordbruksverksamheter (se punkterna 91–99).

125

Kommissionen har passat på att införa nya verktyg till programperioden 2014–2020 och kräver striktare grundkrav och mer krävande åtgärder för ett miljövänligt jordbruk. Kommissionen kräver också en bättre geografisk riktning av landsbygdsutvecklingsåtgärderna och större enhetlighet mellan landsbygdsprogrammen och förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Diskussioner med medlemsstaterna har lett till en del förbättringar. Men flera åtgärder kommer att behöva omdefinieras när alla motsvarande delar i nationell lagstiftning och planering har antagits. Det kommer därför att försena genomförandet av vissa åtgärder och öka programmets administrativa börda (se punkterna 100–102).

Rekommendation 3

Kommissionen bör göra följande:

- a) Kräva att medlemsstaterna utser lämpliga nitratkänsliga områden. När medlemsstaterna gör det ska de beakta den information om föroreningsbelastningen från näringsämnen från jordbruket som samlas i förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktområden inom ramen för ramdirektivet för vatten.

Medlemsstaterna bör

- b) sätta lämpliga gränser för spridningen av fosfor i jordbruket i de fall då detta innebär en risk för att en god vattenstatus inte kan uppnås,
- c) fastställa regler för sitt handlingsprogram beträffande nitrater som bygger på den senaste vetenskapliga forskningen,
- d) fastställa obligatoriska åtgärder som är mer långtgående än de befintliga kraven för förorenande gårdar som ligger i avrinningsområden som mynnar ut i eutrofa vatten,
- e) genomföra de mest relevanta miljöprogrammen för jordbruket när det handlar om att minska vattenföroreningar orsakade av näringsämnen och rikta dessa program och besöksåtgärder till områden där de kan ha störst effekt på minskningen av näringsämnesbelastningen.

Mervärdet i EU:s makroregionala strategi för Östersjöområdet för att minska näringsämnen är svårt att bedöma

126

Förvaltningsstrukturen i EU:s strategi för Östersjöområdet är komplex och tillför nya nivåer till de befintliga regionala förvaltningsinstitutionerna. Strategins effekt på medlemsstaternas åtgärder för att minska tillförseln av näringsämnen till Östersjön är svår att bedöma (se punkt 105).

127

Flaggskeppsprojekt som genomförs i samarbete mellan flera EU-länder och länder utanför EU syftar till att utveckla bästa praxis så att de kan genomföras brett. Ibland ger dock resultaten inte mer än vad som redan fanns, och deras effekt har i praktiken varit ganska liten (se punkterna 106 och 108).

128

Det förväntade resultatet av att prioriteringarna i det EU-medfinansierade programmet anpassas till delmålet "Rent vatten i Östersjön" har varit mycket anspråkslöst (se punkterna 109–112).

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Henri Grethen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 27 januari 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Ordförande

Mål för att minska tillförseln av näringsämnen

Land	Kvävetillförsel i genomsnitt 1997–2003	Fosfortillförsel i genomsnitt 1997–2003	2021 mål för att minska kvävehalten	2021 mål för att minska fosforhalten	Minskning i % kväve	Minskning i % fosfor
	ton/år	ton/år	ton/år	ton/år		
Danmark	70 490	1 928	2 890	38	4	2
Estland	27 684	804	1 800	320	7	40
Finland	88 005	3 609	3 030	356	3	10
Tyskland	65 672	627	7 670	170	12	27
Lettland	61 164	829	1 670	220	3	27
Litauen	48 689	2 463	8 970	1 470	18	60
Polen	212 412	11 787	43 610	7 480	21	63
Ryssland	87 122	7 142	10 380	3 790	12	53
Sverige	130 279	3 639	9 240	530	7	15
Näringsämnestillförsel från Helcom-länderna	791 517	32 828	89 260	14 374	11	44
Näringsämnestillförsel från länder som inte har undertecknat avtalet ¹	21 421	1 979				
Näringsämnen som släpps ut i Östersjön via Helcom-länderna	812 938	34 807				
Näringsämnen från andra källor ²	97 405	2 087				
Totalt Östersjön	910 343	36 894	118 134	15 178	13	41

1 Näringsämnestillförsel från gränsöverskridande floder i Tjeckien, Ukraina och Vitryssland.

2 Tillförsel från sjöfart och luftföroreningar som kommer från alla EU-länder som inte ingår i Östersjöns avrinningsområde.

Källa: Revisionsrätten utifrån uppgifter i *Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs (MAI) and updated Country Allocated Reduction Targets (CART) of the Baltic Sea Action Plan* (sammanfattande rapport om utvecklingen av den reviderade högsta tillåtna tillförseln och aktuella minskningsmål fördelade per land i handlingsplanen för Östersjön), Helcoms ministermöte 2013.

Trender i kväve- och fosfortillförseln till Östersjön per land

(ton/år)

		DE	DK	EE	FI	LT	LV	PL	RU	SE
Kväve	Tillförsel 1997–2003	65 672	70 490	27 684	88 005	48 689	61 164	212 412	87 122	130 279
	Tillförsel 2012 med osäkerhet (testvärde)	55 963	52 535	28 378	94 688	55 502	70 388	191 602	91 757	116 723
		DE	DK	EE	FI	LT	LV	PL	RU	SE
Fosfor	Tillförsel 1997–2003	627	1 928	804	3 609	2 463	829	11 787	7 142	3 639
	Tillförsel 2012 med osäkerhet (testvärde)	630	1 663	782	3 608	1 929	1 242	9 680	7 230	3 509

Källa: Preliminär bedömning inför uppföljningen av hur långt man har kommit med målen för att minska tillförseln av näringsämnen, fördelat per land. Målen antogs 2013 genom Helcoms ministerförklaring i Köpenhamn.

Svensden, L.M., Gustafsson, B., Pyhälä, M. 2015. *Assessment for fulfilment of nutrient reduction targets of the HELCOM Nutrient Reduction Scheme*.
Online: <http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/progress-towards-reduction-targets/key-message>

Hur taken för tillförseln per delavrinningsområde har respekterats

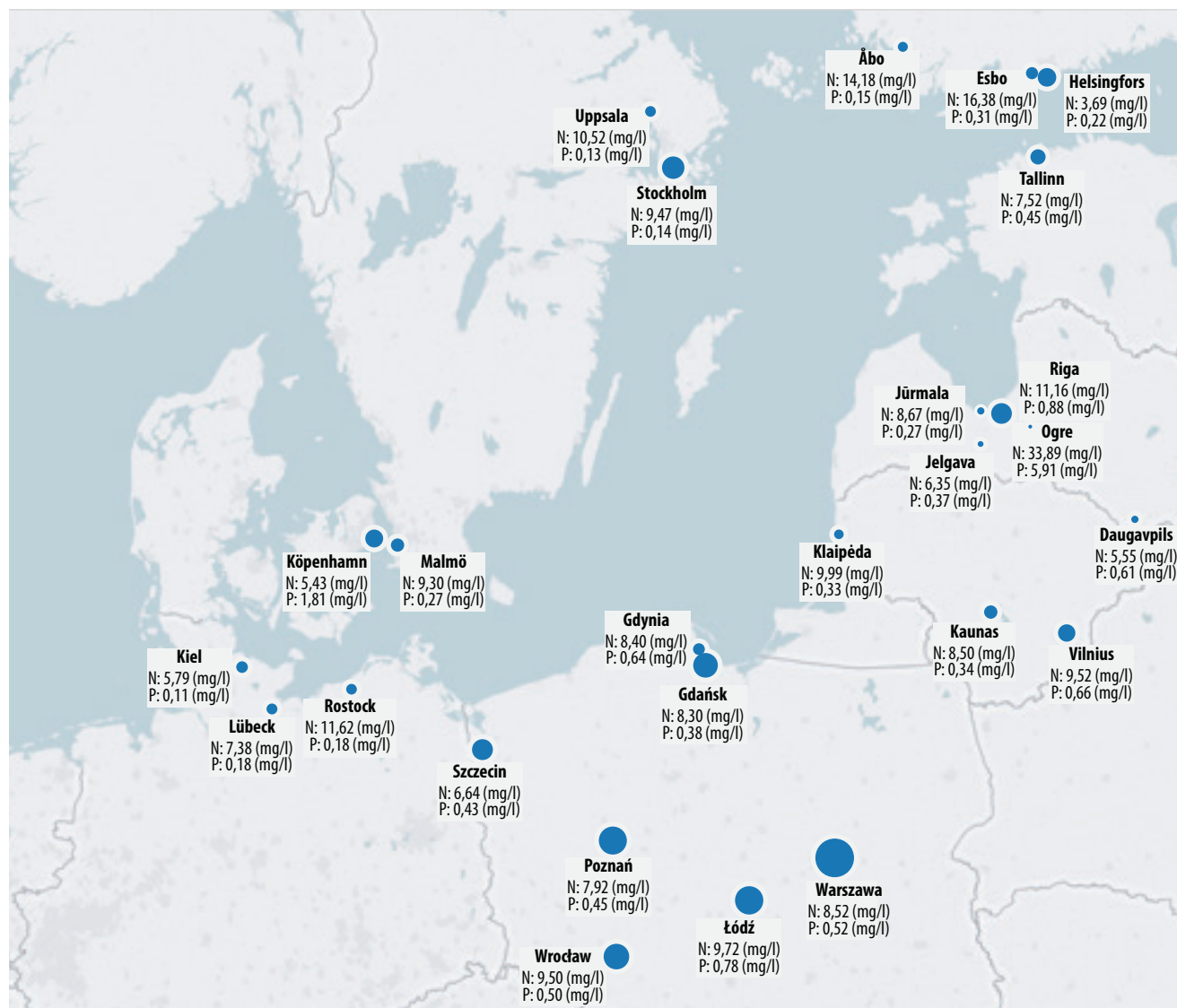
(ton/år)

	Bottniska viken	Bottniska viken	Egentliga Östersjön	Finska viken	Riga-bukten	Bälthavet	Kattegatt	Totalt
Tak för kväveutsläpp med hänsyn till Helcoms mål för minskning	57 622	79 372	325 000	101 800	88 418	65 998	74 001	792 211
Utsläpp 2012 med osäkerhet (testvärde)	60 484	74 794	375 760	119 687	97 106	51 495	65 801	845 127
<i>Extra minskning</i>		4 578				14 503	8 200	27 281
<i>Ytterligare minskning som krävs för att uppnå Helcoms mål för 2021</i>	2 862		50 760	17 887	8 688			80 197
Tak för fosforutsläpp med hänsyn till Helcoms mål för minskning	2 675	2 773	7 360	3 600	2 020	1 601	1 687	21 716
Utsläpp 2012 med osäkerhet (testvärde)	2 787	2 490	15 145	7 536	2 775	1 418	1 591	33 742
<i>Extra minskning</i>		283				183	96	562
<i>Ytterligare minskning som krävs för att uppnå Helcoms mål för 2021</i>	112		7 785	3 936	755			12 588

Källa: Preliminär bedömning inför uppföljningen av hur långt de minskningsmål för näringsämnen fördelade per land som antogs 2013 genom Helcoms ministerförklaring i Köpenhamn har kommit.

Svendsen, L.M., Gustafsson, B., Pyhälä, M. 2015. *Assessment for fulfilment of nutrient reduction targets of the HELCOM Nutrient Reduction Scheme*. Online: <http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/progress-towards-reduction-targets/key-message>

Näringshalt i avloppsvattnet från verken för rening av avloppsvatten i de största städerna i EU:s medlemsstater runt Östersjön (2013)



Källa: Revisionsrätten utifrån uppgifter från slutet av 2013 från medlemsstaterna. Värdena för Köpenhamn och Stockholm har hämtats från genomsnittet för de två reningsverken i de två städerna.

Flaggskepp och andra projekt av betydelse för genomförandet av EU:s strategi för Östersjöområdet

(miljoner euro)

EU:s strategi för Östersjöområdet Flaggskeppsprojekt som avser eutrofiering		
Det prioriterade området Jordbruk		Finansieringskälla och belopp
Baltic Manure	Syftet med projektet är att utveckla expertkunskaper när det gäller innovativa lösningar för att hantera gödsel, till exempel produktion av förnybar energi och organiskt gödningsmedel.	Östersjöområdets operativa program Totalt: 3,7 Eruf: 2,8
Återvinning av fosfor	Syftet med projektet är att återvinna fosfor från de huvudsakliga källorna i Östersjöområdet, som gödsel, avloppsslam och kadaver, och producera återvunnet gödselmedel. Det syftar också till att ta fram plats specifika gödningsstrategier så att Östersjöområdet kan bli det första självförsörjande området i fråga om tillförsel av mineralfosforgödsel.	
Det prioriterade området Näringsämnen		Finansiering
Ta bort fosfater i tvättmedel	Syftet med projektet var att stödja Östersjöländerna att genomföra Helcoms rekommendation 28E/7 (dvs. nationell lagstiftande åtgärd för att begränsa användningen av fosfater i tvättmedel och maskindiskmedel) genom att ta fram informationsmateriel till politiker. Ett EU-övergripande förbud mot fosfater i tvättmedel antogs 2011.	Den lilla projektbudgeten finansierades av Kemikalieinspektionen i Sverige.
Presto	Syftet med projektet är att minska näringsämnesbelastningen i Östersjön genom utbildningsprogram för verksam personal, utformare och akademiska utbildare som arbetar med avloppsvattenrening, samt tekniska undersökningar och investeringar i utvalda vitryska avloppsvattenreningsverk (Baranovichi, Grodno, Molodechno och Vitebsk).	Östersjöområdets operativa program Totalt: 4,6 Eruf: 1,1 EGPI: 2,8
Baltic Deal	Syftet med projektet är att bekämpa gårdars avrinning och läckage av näringsämnen: det initierades av fem jordbruksorganisationer på frivillig basis.	Östersjöområdets operativa program Totalt: 3,8 Eruf: 3,0
Bedömning av regionala föroreningar orsakade av näringsämnen och kartläggning av prioriterade projekt för att minska näringstillförseln från Vitryssland till Östersjön	Syftet med projektet är att kartlägga prioriterade investeringar och bygga upp lokal kapacitet att minska näringstillförseln till Östersjön inom ramen för miljöpartnerskapet för den nordliga dimensionen, med en särskild inriktning på jordbruk, kommunalt vatten och industrin, inbegripet tillverkning och användning av rengöringsmedel.	Finansieras med medel från handlingsplanen för Östersjön, förvaltas av NIB/NEFCO, Sverige och Finland som investerare: 0,25
Den övergripande åtgärden Grannar		
Ekonomiskt och miljömässigt hållbart område kring sjön Peipsi	Syftet med projektet är att förbättra miljösituationen vid sjön Peipsis sjöbassäng genom att renovera befintliga avloppsvattenreningsanläggningar i Pskov Oblast och uppföra ny infrastruktur i småhamnar på den estniska sidan av sjön Peipsi.	Estland-Lettland-Ryssland operativt program

Projekt inom Östersjöområdets operativa program (utöver flaggskeppsprojekten) som avser eutrofiering

(miljoner euro)

Projekt inom Östersjöområdets operativa program (utöver flaggskeppsprojekten) som avser eutrofiering		Finansieringskälla och belopp (Östersjöområdets operativa program)
Baltic Compass	Inom projektet arbetar man med jordbruks- och miljösektorerna för att tillgodose behovet av en transnationell metod för att minska eutrofieringen i Östersjön.	Totalt: 6,6 Eruf: 4,6 EGPI: 0,5
Baltic Compact	Projektet hanterar miljövänliga åtgärder inom jordbruket.	Totalt: 1,9 Eruf: 1,5
BERAS (Baltic Ecological Recycling Agriculture and Society)	Syftet med projektet är att minska eutrofieringen, stoppa användningen av bekämpningsmedel och minska livsmedelssektorns inverkan på den globala uppvärmningen.	Totalt: 4,4 Eruf: 3,4 EGPI: 0,05
Waterpraxis	Syftet med projektet är att förbättra Östersjöns status genom att ge stöd till det praktiska genomförandet av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt i området.	Totalt: 2,0 Eruf: 1,5
PURE (projekt för att minska eutrofieringen i tätbebyggelse)	Syftet med projektet är att förbereda och genomföra investeringar i kommuner med hjälp av transnationellt samarbete.	Totalt: 3,2 Eruf: 2,0 EGPI: 0,5

Sammanfattning

V

I samband med bedömningen av den första genomförandecykels förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten¹ och bedömningen av de första åtgärdsprogrammen² konstaterade kommissionen att detta problem utgjorde ett område där förbättringar måste ske. Kommissionen har därför uppmanat medlemsstaterna att vidta åtgärder i detta avseende i den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.

VI

Kommissionen anser att dess åtgärder har varit lämpliga. I fördraget och EU-domstolens fasta rättspraxis fastställs tydligt att kommissionen i sin roll som fördragets väktare har ett stort utrymme för skönmässiga bedömningar när det gäller att besluta när överträdelseförfaranden ska inledas och genomföras. I vissa fall kan alternativa verktyg eller politisk dialog vara ett mer effektivt tillvägagångssätt än överträdelseförfaranden.

Det är emellertid uppenbart att kommissionen genom att tillämpa överträdelseförfaranden har uppnått goda resultat när det gäller efterlevnad av direktivet för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

VII

I vissa medlemsstater har genomförandet av nitratdirektivet varit förknippat med en rad problem medan det i andra fall har skett på ett ändamålsenligt sätt. Det är emellertid ett faktum att den genomsnittliga nitratkoncentrationen i EU och Östersjön har minskat.

Systemet med tvärvillkor är inte avsett som ett verktyg för att driva igenom genomförandet av EU-lagstiftning i medlemsstaterna. Om en medlemsstat underlåter att genomföra lagstiftningen är överträdelseförfaranden den erkända metoden.

Antalet fall av bristande efterlevnad och sanktioner som påförs inom ramen för systemet med tvärvillkor är snarare ett tecken på att systemet fungerar än på att det är bristfälligt. Tvärvillkor gäller endast jordbrukare som mottar direktstöd eller deltar i landsbygdsutvecklingsåtgärder, exempelvis åtgärder för ett miljövänligt jordbruk.

VIII

Kommissionen anser att EU:s strategi för Östersjöområdet på ett framgångsrikt sätt har bidragit till att främja miljöskyddet i Östersjön. Den nya makroregionala strategin kan betraktas som ett värdefullt verktyg när det gäller att ta itu med regionala problem och förbättra samarbetet mellan de länder som gränsar mot Östersjön.

1 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf

2 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0120&from=SV>

Inledning

09

Åtgärdsprogrammen för både ramdirektivet för vatten och ramdirektivet om en marin strategi har effektiviserats inför den gemensamma rapporteringen i mars 2016. I dessa åtgärdsprogram, som medlemsstaterna ska rapportera om, bör såväl Helcom som skyldigheter i internationella avtal beaktas.

13

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling har fastställt att vattenförvaltning är ett av målen med landsbygdsutvecklingen för de båda programperioderna 2007–2013 och 2014–2020. Dessa mål kan uppnås genom olika åtgärder, däribland åtgärder som inte är områdesbaserade, såsom investering och utbildning.

För perioden 2007–2013 är information om ekonomiska anslag endast tillgänglig på insatsområdesnivå och åtgärdsnivå. För perioden 2014–2020 finns denna information tillgänglig på åtgärdsnivå och fokusområdesnivå (eller prioriteringsnivå såsom i fallet med prioriteringen kopplad till vattenförvaltning), vilket gör det möjligt att ta emot uppgifter som är direkt kopplade till målen.

lakttagelser

18

Kommissionen konstaterar att även om Helcoms mål för näringsämnesminskningen anses vara god praxis, kunde det inte ligga rättsliga förväntningar på Östersjömedlemsstaterna att inom ramen för sin rapportering enligt ramdirektivet om en marin strategi i oktober 2012 rapportera sina mål för näringsämnesminskningen som antogs vid Helcoms ministermöte i oktober 2013. I praktiken skulle kommissionen emellertid välkomna att de åtgärdsprogram inom ramen för ramdirektivet om en marin strategi som medlemsstaterna ska ha utarbetat till mars 2016 bidrar till att deras åtaganden enligt Helcom uppnås.

28

Ramdirektivet för vatten och Helcom har samma mål – ett Östersjön som inte är eutrofierat. Att uppnå en god status enligt definitionen i ramdirektivet för vatten bör vara tillräckligt för att uppnå Helcoms mål. Det krävs ytterligare åtgärder av Polen – inte bara för att uppnå Helcoms mål utan även för att uppnå målen i ramdirektivet för vatten.

I de första förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten fastställde Polen inte tillräckligt stränga standarder avseende fosfor. De använde gamla standarder som inte överensstämde med definitionen av en god miljöstatus i ramdirektivet för vatten och därför kan det förefalla som att Helcoms mål är strängare. Polen bör åtgärda denna uppenbara avvikelse genom att fastställa standarder avseende fosfor som överensstämmer med ramdirektivet för vatten och använda dessa standarder för att i den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten definiera åtgärdsprogram som leder till att fosfater minskar i både inlandsvatten och marina vatten.

31

I fråga om medlemsstaternas rapporter för den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten måste en skillnadsanalys avseende näringsämnen utföras. Kommissionens uppföljning av medlemsstaternas näringsämnesminskning under de kommande två rapporteringsperioderna bör därför förbättras.

I den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten måste medlemsstaterna rapportera i vilken grad genomförandet av nitratdirektivet är tillräckligt för att ta itu med föroreningar orsakade av näringsämnen från jordbruket, och vilka ytterligare grundläggande och kompletterande åtgärder enligt ramdirektivet för vatten som planeras för att ta itu med detta. Detta kommer att hjälpa medlemsstaterna och kommissionen att förstå var ytterligare åtgärder krävs.

34

Kommissionen förväntar sig att en av åtgärderna inom ramen för förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten blir att se över och vid behov revidera befintliga miljötillstånd för avloppsreningsverk för att säkerställa att föroreningar från tätbebyggelse minskar till en nivå som gör det möjligt att uppnå en god status i alla vattenförekomster. I vissa vatten kan denna nivå motsvara en fosforhalt på 1 mg/l och i andra kan det krävas en strängare gräns, exempelvis 0,5 mg/l eller lägre, om befolkningstätheten är hög eller utspädningen låg.

41

Medlemsstaternas planer för att uppnå näringsämnesminskningar, som baseras på deras förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten, saknar ambition eftersom de till största delen utgörs av "grundläggande åtgärder" som syftar till att genomföra EU:s direktiv avseende de särskilda aktiviteter som orsakar näringsämnesföroreningar, främst avloppsvatten från tätbebyggelse och jordbruk, och inte fastställer hur dessa åtgärder ska kunna stärkas för att möjliggöra koncentrationer av näringsämnen som stämmer överens med den goda status som ska uppnås. Endast ett fåtal nya åtgärder för att i enlighet med artikel 11.3 h i ramdirektivet för vatten reglera diffusa källor som kan ge upphov till föroreningar har inkluderats (framför allt saknas regleringar av diffusa källor till fosfat) och de "kompletterande åtgärderna" är vaga när det gäller det totala förväntade bidraget. I samband med bedömningen av den första genomförandecykeln förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten³ och bedömningen av de första åtgärdsprogrammen⁴ konstaterade kommissionen att detta problem utgjorde ett område där förbättringar måste ske. Kommissionen har därför uppmanat medlemsstaterna att vidta åtgärder i detta avseende i den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.

Se även kommissionens svar avseende punkt 30.

46

Utifrån sin metod för utvärdering av rättslig efterlevnad anser kommissionen att Tyskland och Finland följer direktivet eftersom de uppnår en grad av efterlevnad på minst 99 %. De fyra övriga Östersjömedlemsstaterna, som var skyldiga att följa direktivet före 2012, uppnådde en hög grad av efterlevnad (minst 89 %).

47

Kommissionen anser mycket riktigt inte att användningen av individuella system eller andra lämpliga system automatiskt utgör en överträdelse av direktivet eftersom denna möjlighet anges i direktivet. En hög förekomst av individuella system eller andra lämpliga system kan emellertid tyda på att det föreligger problem med ledningsnät. Kommissionen kommer därför att följa upp/undersöka dessa situationer (i svaret på punkt 48 ges mer information).

3 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0120&from=SV>

48

Kommissionen undersöker användningen av individuella system eller andra lämpliga system via det så kallade pilot-systemet (exempelvis typer av individuella system eller andra lämpliga system som inrättats i medlemsstaterna, registrering, godkännande och undersökningar av individuella system eller andra lämpliga system). Kommissionen har även undersökt individuella system eller andra lämpliga system under många år genom att lägga till individuella system eller andra lämpliga system i rapporteringstabellen under artikel 15. I vägledningen *Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive* från 2007 ingår dessutom ett avsnitt om individuella system eller andra lämpliga system.

49

Kommissionen bestämde sig för att acceptera att hundraprocentig efterlevnad inte var sannolikt eller realistiskt och införde därför de två standarder som revisionsrätten nämner i fråga om att "inleda överträdelseförfaranden". Metoden har godkänts av EU-domstolen (se dom i mål C-395/13, kommissionen mot Belgien, punkterna 33–38).

51

Kommissionen påpekar att den var medveten om Polens val före 2010, men att den inte befann sig i en sådan juridisk ställning att den kunde protestera mot detta eller förutse nivån av bristande efterlevnad i Polen före 2010. I direktivet anges det tydligt att medlemsstaterna har dessa två alternativ. Polens val att tillämpa artikel 5.4 var visserligen orealistiskt, med tanke på att landet därigenom inte kunde dra nytta av den ytterligare tid som anslutningsfördraget hade möjliggjort, men det stred inte mot lagen.

52

Kommissionen har med växande oro följt genomförandet av detta direktiv i Polen sedan det blev uppenbart att det rådde och fortfarande råder en grundläggande brist på tydlig planering av genomförandet. Valet av rättslig grund är det minsta av kommissionens bekymmer i denna fråga och inte en giltig ursäkt för bristen på samordnade åtgärder på nationell nivå.

Kommissionen har sedan 2011 regelbundet påpekat att planerade investeringar inte kommer att leda till efterlevnad i Polen. Vidare har Polen endast utarbetat preliminära investeringsplaner (huvudplan) och än så länge inte arbetat med det relevanta nationella programmet för kommunal rening av avloppsvatten KPOSK (2010). Vare sig den preliminära huvudplanen från februari 2014 eller den slutliga versionen från maj 2015 har än så länge godkänts av kommissionen.

56

Reningsverk för avloppsvatten är infrastrukturer med en lång livslängd och det är svårt att enbart på kort sikt bedöma huruvida deras storlek är lämplig. I allmänhet kan storleken på anläggningar avgöras utifrån flera faktorer såsom säkerhetsmarginaler, förmågan att hantera säsongrelaterade aktiviteter/variationer, såsom turism och vatteninflöde från kraftiga regn, eller förberedelser för möjliga framtida anslutningar på grund av befolkningsökning.

Dessutom är en låg andel rent vatten inte skadlig eftersom man undviker att avloppsvatten blir infekterat och genererar svavelväte som är farligt för människors hälsa.

58

Lagstiftningen för anslutningsländerna bedömdes före anslutningen och ansågs uppfylla kraven i fråga om EU:s befintliga regelverk, däribland direktiv 91/271/EEG.

59

Det står medlemsstaterna fritt att välja mellan artikel 5.2 och artikel 5.4 och de begränsas inte av bestämmelserna i anslutningsfördraget.

60

Efter Polens anslutning började kommissionen gradvis konstatera att Polen haft problem med genomförandet av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. År 2007 införde kommissionen därför regelbunden och utökad granskning av projektansökningar om EU-medfinansiering. År 2010, då kommissionen hade samlat in tillräckliga bevis på att det förekom allvarliga problem med genomförandet, togs officiell kontakt med de polska myndigheterna. Det är viktigt att erinra om att Polens problem var mycket mer omfattande och grundläggande än valet mellan tillämpning av artikel 5.2 eller artikel 5.4. Problemen avsåg felaktig beskrivning av tätorter, brist på eller osammanhängande rapportering av efterlevnadsuppgifter, brist på tydlig och sammanhängande planering och godtycklig nedskärning av investeringar som endast var inriktade på reningsverk med en belastning på över 15 000 pe.

61

Trots att kommissionen upprepade gånger kontaktat Polen och begärt sammanhängande uppgifter avseende status för genomförande och framtida planering av genomförandet av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (däribland uppgifter som skulle visa efterlevnad med antingen artikel 5.2 eller 5.4) har Polen underlåtit att tillhandahålla detta. Kommissionen vill betona att Polen efter kommunikation med kommissionen själv valde att tillämpa artikel 5.2. År 2012, under förhandlingarna inför programperioden 2014–2020, bad kommissionen Polen att utarbeta en huvudplan för genomförande av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Meningen var att kommissionen skulle granska planen för att säkerställa att EU-medfinansiering under programperioden 2014–2020 beviljas till projekt som följer direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och i hög grad bidrar till att komma tillrätta med bristerna i genomförandet av direktivet.

62

Kommissionen har nu återinfört rapporter enligt artikel 17 för att kunna säkerställa när en särskild tätort uppfyller kraven, om så ännu inte är fallet.

Med den nya mallen enligt artikel 17 har kommissionen försökt att förbättra kunskaperna om medlemsstaternas situation utan att öka den administrativa bördan. Responsen från de flesta medlemsstater har varit positiv och de har rapporterat i enlighet med det nya formatet. Medlemsstaterna har även möjlighet att beskriva varje projekt i rapporteringstabellen. I enlighet med artikel 15 ska kommissionen informeras om hur många procent av belastningen som släpps ut utan rening och känna till "avstånd till efterlevnad". Därefter är det upp till medlemsstaterna att definiera ett anpassat projekt för att uppnå efterlevnad så snart som möjligt. Kommissionen har inte för avsikt att öka medlemsstaternas rapporteringsbörda eftersom det inte finns något behov av att få detaljerad information om antal km avloppskanaler per tätbebyggelse på EU-nivå.

63

Kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i dessa frågor och måste välja de verktyg den anser vara lämpligast. I detta fall baserade kommissionen sina beslut på möten med medlemsstater om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Kommissionen föredrog att avvakta med att inleda formella rättsliga åtgärder till dess att ett tillräckligt antal tidsfrister hade löpt ut för ett tillräckligt antal medlemsstater. Enligt den ursprungliga tidsfristen (från 2004 till slutet av 2006) skulle EU-pilotmeddelanden endast ha varit aktuella för tre medlemsstater, däribland Polen. Av effektivitetsskäl beslutade man därför att avvakta resultatet av nästa rapporteringsåtgärd, för att fler medlemsstater och tätorter skulle omfattas av åtgärden.

Kommissionen anser därför att dess åtgärder har varit lämpliga. I fördraget och EU-domstolens fasta rättspraxis fastställs tydligt att kommissionen i sin roll som fördragets väktare har ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att besluta när överträdelseförfaranden ska inledas och genomföras. I vissa fall kan alternativa verktyg eller politisk dialog vara ett mer effektivt tillvägagångssätt än överträdelseförfaranden.

Slutligen har kommissionen beaktat de olika genomförandeperioderna (14 år för EU-15-medlemsstater jämfört med 3–11 år för EU-10-medlemsstater som anslöt sig till unionen 2004) vid tillämpningen av EU-pilotmeddelanden och överträdelseförfaranden.

Det är emellertid uppenbart att kommissionen genom att tillämpa överträdelseförfaranden har uppnått goda resultat när det gäller efterlevnad av direktivet för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (i exempelvis Frankrike, Belgien, Storbritannien osv.).

64

I tabell två i bilagan till direktivet för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse fastställs minimistandarder som ska uppnås. Det är upp till medlemsstaterna att besluta huruvida strängare standarder ska tillämpas. Sådana strängare standarder kan vara nödvändiga för att säkerställa efterlevnad av ramdirektivet för vatten.

69

Kommissionen vill påpeka att projektet rörande *Kaliningrad Water and Environmental Services* förväntas bli fullt operativt under 2016 vad gäller de delar som rör vatten.

76

Vatten i områden med extensivt jordbruk där gödselmedel används i liten utsträckning kan fortfarande drabbas av föroreningar från näringsämnen. I enlighet med nitratdirektivet måste även vatten som löper risk för föroreningar omfattas av specifika åtgärder.

I vissa områden krävs åtgärder inom ramen för både nitratdirektivet och ramdirektivet för vatten för att uppnå de näringsämnesminskningar som är nödvändiga för att uppnå en god status för vatten.

79

Spridningen av kväve från mineralgödsel kan inte i sig betraktas som en indikator på kravens bristande effektivitet och måste därför tolkas med försiktighet. De totala kväveförlusterna eller det totala kväveöverskottet (från alla källor) är mer lämpliga indikatorer.

80

Kommissionen anser att åtgärder såsom förbudet mot användning av gödselmedel under vissa perioder av året effektivt kan kontrolleras så länge undersökningarna utförs vid rätt tidpunkt.

Gödslingsplaner eller gödselregister ingår i flera åtgärdsprogram inom ramen för nitratdirektivet som allmän praxis för att uppnå en balanserad gödsling och för att underlätta kontroller.

84

Kommissionen understryker att systemet med tvärvillkor inte är avsett som en mekanism för att driva igenom EU:s miljölagstiftning utan bland annat har som syfte att "bättre harmonisera den gemensamma jordbrukspolitiken med samhällets förväntningar" (se skäl 54 i förordning (EU) nr 1306/2013). Genom systemet med tvärvillkor kopplas utbetalningar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken till respekten av vissa regler och överträdelser av dessa regler leder till en minskning av utbetalningarna. Inom systemet med tvärvillkor bör i princip befintliga kontrollsystem tillämpas. Ett lägsta antal kontroller bör emellertid säkerställas om kontrollsystemet i den sektoriella lagstiftningen inte är tillräckligt effektivt.

86

Det är upp till medlemsstaterna att fastställa standarder för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden så att målet med standarden uppnås. När det gäller nämnda standard för "upprättande av buffertremor längs vattendrag", är målet att upprätta buffertremor och förvalta dessa. Standarden avser emellertid inte den allmänna användningen av gödselmedel på jordbruksmark. Därmed är räckvidden för nämnda standard begränsad till buffertremor både inom och utanför nitratkänsliga områden. Vidare ingår vissa krav från nitratdirektivet i räckvidden för systemet för tvärvillkor genom verksamhetskrav nr 1, tidigare verksamhetskrav nr 4.

87

Genom nämnda standard för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på buffertremor, som har varit tillämplig sedan 1 januari 2012 (se artikel 149 i förordning (EG) nr 73/2009) och som avser krav från nitratdirektivet, görs dessa krav tillämpliga på jordbruksmark utanför nitratkänsliga områden med hänsyn till lokala villkor, i enlighet med vad som krävs i artikel 94 i förordning (EU) nr 1306/2013. De olika definitionerna av kraven som revisionsrätten noterat härrör följaktligen från nitratdirektivet i sig och återspeglar de olika lokala förhållandena i medlemsstaterna.

90

Antalet fall av bristande efterlevnad och sanktioner som påförs inom ramen för systemet med tvärvillkor är snarare ett tecken på att systemet fungerar än på att det är bristfälligt. Exempelvis är bristen på lagerlokaler för stallgödsel fortfarande ett problem i nitratkänsliga områden och följs upp inom ramen för systemet för tvärvillkor, vilket förklarar det stora antalet fall av bristande efterlevnad (se även punkt 93).

91

Syftet med landsbygdsprogrammen för 2007–2013 var att bidra till de landsbygdsutvecklingsmål som genomförs genom flera olika insatser. Vissa av de åtgärder och insatser som genomförs, däribland miljövänliga åtgärder inom jordbruket, kan vara inriktade på ett huvudmål men många har inrättats i syfte att uppnå flera olika mål. Detta innebär emellertid inte att sådana åtgärder är mindre effektiva utan gör dem ännu mer fördelaktiga ur ekonomisk synvinkel.

De miljövänliga åtgärder inom jordbruket som genomförs av ett stort antal jordbrukare inom vidsträckta områden kan också bidra till att vattenstatusen förbättras i alla dessa områden.

I samband med antagandet av programmen för 2014–2020 har kommissionen påpekat att medlemsstaterna i högre grad måste rikta sina åtgärder, bland annat i fråga om vattenproblem.

92

Under programperioden 2007–2013 var skillnaderna i fråga om tidpunkt för antagande av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och landsbygdsutvecklingsprogrammen en av orsakerna till att räckvidden för de miljövänliga åtgärderna inom jordbruket inte alltid överensstämde med de områden som anges i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

Vidare bör det erinras om att efterlevnad av de obligatoriska krav som det ofta hänvisas till i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt inte kan säkerställas genom miljövänliga åtgärder inom jordbruket eftersom endast frivilliga åtgärder som går längre än obligatoriska krav kan stödjas inom ramen för dessa.

Dessutom hade medlemsstaterna under programperioden möjlighet att ändra sina program med hänsyn till innehåll och/eller ekonomiska anslag. De föreslagna ändringarna måste överensstämma med de övergripande målen och programmets strategi. Genom denna mekanism kunde de ha samordnat programmen med förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt om en sådan fanns tillgänglig. Under 2009, som ett resultat av "hälsokontrollen" av den gemensamma jordbrukspolitiken och en ekonomisk återhämtningsplan för Europa, konstaterades det att vattenförvaltning är en av de största utmaningarna för landsbygdsutvecklingen.

93

Under 2004–2006 uppmanades de nya Östersjömedlemsstaterna (EE, LV, LT, PL) att införa särskilt stöd för att säkerställa att lagerlokaler för stallgödsel uppfyller standarder för vattenskydd.

94

Landsbygdsprogrammen för 2007–2013 innehöll åtgärder för investeringar i lagerlokaler för stallgödsel.

Framför allt hade medlemsstaterna endast möjlighet att stödja investeringar för att förbättra lagerlokaler för stallgödsel på gårdar där målet var att uppfylla nya gemenskapsstandarder i enlighet med nitratdirektivet. Detta gällde under en begränsad period om 36 månader från och med det datum då standarderna blev obligatoriska.

95

Kommissionen anser att skillnaderna mellan olika miljövänliga åtgärder inom jordbruket innebär att åtgärderna omfattar både enkla och mer komplexa insatser inriktade på att skydda och förbättra miljön. Detta gör det möjligt för mottagarna att tillämpa insatser som motsvarar just deras behov och miljöpåverkan.

Stödnivån motsvarar alltid åtagandenivån och kompenserar för inkomstförlust och merkostnader kopplade till dessa åtaganden.

Den låga tillämpningsgraden kan även förklaras av andra orsaker än åtgärdernas komplexitet, exempelvis otillräcklig marknadsföring av stödet, otillräcklig överföring av kunskaper eller otillräcklig användning av rådgivningstjänster.

Den låga tillämpningsgraden i fråga om miljövänliga åtgärder inom jordbruket var en av orsakerna till att kommissionen år 2011 föreslog att den första pelaren av den gemensamma jordbrukspolitiken skulle miljöanpassas. Syftet var att nå områden med enkla och allmänna åtgärder vars miljöpåverkan skulle förbättras av mer riktade miljövänliga åtgärder inom jordbruket.

För perioden 2014–2020 har kommissionen främjat geografisk inriktning av åtgärderna, vilket har genomförts i Polen och Finland.

Se även kommissionens svar avseende punkt 92.

98

De flesta medlemsstater har under båda programperioderna valt att använda andra åtgärder, såsom åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk, för att uppnå mål kopplade till prioriteringen av vattenförvaltningen. Mål och indikatorer kopplade till vattenkvalitet och vattenförvaltning för båda perioderna visar att medlemsstaterna även utan genomförandet av "betalningar kopplade till ramdirektivet för vatten" planerar åtgärder som ska bidra till dessa mål och indikatorer.

Bristen på obligatoriska åtgärder i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och problem med att definiera åtgärderna var ett av de största hindren mot användningen av åtgärden i fråga under perioden 2007–2013.

99

När det gäller sanktioner för vattenskydd är det upp till medlemsstaterna att vid behov tillämpa dessa (utanför systemet för tvärvillkor) om det går att fastställa vem som ansvarar för föroreningen.

Kommissionen anser inte att det finns någon inneboende svårighet med att tillämpa principen att förorenaren betalar inom jordbruket. Exempelvis kan skatt på gödsel eller stallgödsel påföras. Ambitiösa åtgärdsprogram inriktade på nitrater och grundläggande åtgärder inom ramen för ramdirektivet för vatten skulle kunna omfatta tydliga regleringar för att minska föroreningar vid källan.

100

I förordning (EU) nr 1305/2013 fastställs förhandsvillkor som är specifika för landsbygdsutvecklingen. Förhandsvillkoren som avser vattensektorn (tillämpliga på investeringar som planeras under prioritering 5) är kopplade till förekomsten av en prissättningspolitik för vatten och ett lämpligt bidrag av olika typer av vattenanvändning så att kostnaderna för vattentjänsten återgår till den nivå som fastställs i den godkända förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt för investeringar som stöds av programmen.

Andra förhandsvillkor som är specifika för landsbygdsutvecklingen på miljöområdet omfattar god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, minimikrav avseende användning av gödsel och växtskyddsprodukter, energieffektivitet och förnybar energi.

102

Om relevant rättslig grund saknas kan vissa landsbygdsutvecklingsåtgärder inte genomföras. Så är fallet när det gäller åtgärden för betalningar inom ramen för ramdirektivet för vatten som inte kan genomföras förrän förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och deras åtgärdsprogram har inrättats. Medlemsstaterna har emellertid möjlighet att ändra sina program under programperioden.

När ändringar av lagstiftningen om grundkraven införs under genomförandet av åtgärderna måste medlemsstaterna emellertid se till att ändringarna återspeglas i åtgärdernas innehåll (exempelvis åtagandenivå och premier om ändringarna påverkar dessa aspekter).

105

För EU:s strategi för Östersjöområdet valde medlemsstaterna en mycket lös styrningsstruktur. Arbetet baseras på ett nätverk av samordnare av politikområden och horisontella åtgärder. Syftet är att uppnå enhetlighet mellan alla prioriteringar inom EU:s strategi för Östersjöområdet. Inga nya institutioner eller rådsformationer inrättades. Den valda styrningsstrukturen är inte för komplex eller betungande.

Generellt kan den makroregionala strategin betraktas som ett värdefullt verktyg för att hantera regionala problem inom ett mindre geografiskt område än hela EU. Kommissionen anser att EU:s strategi för Östersjöområdet på ett framgångsrikt sätt har bidragit till att främja miljöskyddet i Östersjön.

107

Det är upp till varje projektutvecklare att ansöka om att hans eller hennes projekt ska bli ett flaggskeppsprojekt. Handlingsplanen för EU:s strategi för Östersjöområdet innehåller en beskrivning av förfarandet och en ansökningsmall. Det krävs en snabb bedömning av samordnaren av politikområde eller horisontella åtgärder utifrån bedömningskriterier såsom "flaggskeppsprojektets makroregionala inverkan" och bidrag när det gäller att "uppnå målen/indikatorerna/målsättningarna i EU:s strategi för Östersjöområdet". Kommissionen genomför ett internt samråd om varje ansökan och därefter godkänner gruppen av nationella samordnare flaggskeppsprojektet. Samordnarna av politikområden och horisontella åtgärder uppmuntrar projektutvecklare att ansöka om att hans eller hennes projekt ska bli ett flaggskeppsprojekt.

108

Kommissionen konstaterar att det finns ett starkt intresse hos projektutvecklare för att deras projekt ska bli flaggskeppsprojekt. Det beror förmodligen på att det blir lättare att mobilisera finansiering för makroregionala projekt och att deras arbete blir mer synligt.

Kommissionen anser att det går att fastställa särskilda flaggskeppsprojekts bidrag till minskningen av näringsämnen. Flaggskeppsprojekt bör ha en rad olika syften, däribland att skapa nya nätverk, utbyta erfarenheter, bidra till kapacitetssuppleering, främja flernivåstyrning och göra pilotinvesteringar. Projektens resultat och inverkan på de politiska målen märks först på lång sikt. Ur detta hänseende kan även småskaliga projekt vara viktiga drivkrafter i utvecklingen. Ett exempel är projektet Presto, där man inte bara investerade i teknik för rening av avloppsvatten, utan även satsade på att öka kompetensen, såväl hos den operativa personalen på reningsverk för avloppsvatten, som hos konstruktörer av reningsverk och universitetspersonal som utbildar framtida ingenjörer på området avloppsvatten.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 111 och 112

Kommissionen skulle ha föredragit ett tydligare införlivande av EU:s strategi för Östersjöområdet i ESI-programmen i Östersjöområdet. Den noterar att åtagandenivån i fråga om strategin varierar mellan berörda medlemsstater och regioner, vilket återspeglar de olika nationella och regionala prioriteringarna.

Programmen ger emellertid utrymme för finansiering av genomförandet av EU:s strategi för Östersjöområdet. Exempelvis prioriterar Litauen i urvalsprocessen projekt som bidrar till EU:s strategi för Östersjöområdet (tonvikt på samarbetsaspekt/internationellt partnerskap) och planerar att anordna särskilda anbudsinfordringar vid behov. Sve- rige planerar att tillämpa urvalskriterier för projekt som är av relevans för EU:s strategi för Östersjöområdet och anslå resurser till områden för initiativ och/eller projekt som överensstämmer med definitionen i strategins handlingsplan. Programmens konkreta genomförandeprocess kommer att visa i vilken omfattning dessa möjligheter utnyttjas.

Slutsatser och rekommendationer

115

Ramdirektivet för vatten och Helcom har samma mål – ett Östersjön som inte är eutrofierat. Att uppnå en god status enligt definitionen i ramdirektivet för vatten bör vara tillräckligt för att uppnå Helcoms mål.

Medlemsstaternas planer för att uppnå näringsämnesminskningar, som baseras på deras förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten, saknar ambition eftersom de till största delen endast redogör för de ”grundläggande åtgärder” som redan införts för att genomföra EU:s direktiv avseende de särskilda aktiviteter som orsakar näringsämnesföroreningar, främst avloppsvatten från tätbebyggelse och jordbruk. Däremot fastställs inte i planerna hur dessa åtgärder ska kunna stärkas för att möjliggöra koncentrationer av näringsämnen som stämmer överens med den goda status som ska uppnås. Endast ett fåtal nya åtgärder för att i enlighet med artikel 11.3 h i ramdirektivet för vatten reglera diffusa källor som kan ge upphov till föroreningar har inkluderats (framför allt saknas regleringar av diffusa källor till fosfat) och de ”kompletterande åtgärderna” är vaga när det gäller det totala förväntade bidraget. Kommissionen konstaterade i samband med bedömningen av den första genomförandecykels förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten⁵ och bedömningen av de första åtgärdsprogrammen⁶ att detta problem utgjorde ett område där förbättringar måste ske och har uppmanat medlemsstaterna att vidta åtgärder i detta avseende i den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.

116

I oktober 2012 informerade medlemsstaterna i enlighet med ramdirektivet om en marin strategi kommissionen om sina miljömål. Vissa medlemsstater var mer ambitiösa än andra i fråga om att ställa upp mål avseende minskad miljöpåverkan i form av mål för att minska tillförseln av näringsämnen (se även punkt 17).

5 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol2.pdf

6 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0120&from=SV>

Rekommendation 1 a)

Kommissionen godtar rekommendationen och anser att den redan har genomförts för ramdirektivet för vatten och att den kommer att genomföras för ramdirektivet om en marin strategi.

Rapporteringen enligt ramdirektivet för vatten för den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt innebär att medlemsstaterna måste rapportera om den minskning av näringsämnesbelastningen som krävs för att uppnå koncentrationer av näringsämnen som stämmer överens med definitionen av god status i ramdirektivet för vatten. (Här ingår den näringsämnesbelastning som krävs för att följa ramdirektivet om en marin strategi, om medlemsstaten tillämpar rätt strategi.)

När det gäller ramdirektivet om en marin strategi kommer kommissionen att beakta denna rekommendation, tillsammans med analysen av åtgärdsprogrammen i nuvarande genomförandecykel, vid definitionen av rapporteringskrav för nästa cykel.

Rekommendation 1 b)

Kommissionen godtar rekommendationen och dess genomförande pågår.

När det gäller ramdirektivet för vatten har de brister i fråga om övervakning och bedömning som konstaterades i de första förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten följts upp av bilaterala samtal med medlemsstaterna. Tillsammans med medlemsstaterna enades man om åtgärder för att förbättra situationen i fråga om övervakning och bedömning, och kommissionen kommer att se över detta som en del av bedömningen av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten som kommer att äga rum under 2017.

I enlighet med ramdirektivet om en marin strategi har medlemsstaterna inrättat övervakningsprogram för att bedöma framstegen mot uppnåendet av miljömålen och god miljöstatus. Av kommissionens förslag till bedömning av övervakningsprogrammen för Östersjön framgår att de flesta medlemsstater har infört övervakning av näringsämnesbelastningen (exempelvis tillförselnivåer av markbaserade näringsämneskällor, näringsämnen från luften, gödsel samt andra kväve- och fosforrika ämnen).

Dessutom pågår arbetet med en vägledning för år 2018 för att jämföra näringsämnesstandarder som medlemsstaterna fastställer för ramdirektivet för vatten och ramdirektivet om en marin strategi. Syftet är att säkerställa att dessa standarder överensstämmer med biologiska standarder och att förstå hur medlemsstaterna använder dessa i utformningen av åtgärdsprogram.

Rekommendation 1 c)

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

118

Kommissionen anser att Tyskland och Finland följer direktivet i enlighet med kommissionens metod för utvärdering av den rättsliga efterlevnaden eftersom de uppnår en grad av efterlevnad på minst 99 %. De fyra övriga Östersjömedlemsstaterna, som var skyldiga att fullt ut följa direktivet 2012, uppnådde en hög grad av efterlevnad (minst 89 %).

När bevis för sent genomförande eller sen efterlevnad finns tillgängliga har EU-pilotmeddelanden och överträdelseförfaranden inletts av kommissionen och sedvanliga förfaranden följs.

120

Kommissionen anser att dess åtgärder har varit lämpliga. I fördraget och EU-domstolens fasta rättspraxis fastställs tydligt att kommissionen i sin roll som fördragens väktare har ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att besluta när överträdelseförfaranden ska inledas och genomföras. I vissa fall kan alternativa verktyg eller politisk dialog vara ett mer effektivt tillvägagångssätt än överträdelseförfaranden.

Kommissionens svar

Dessutom beslutade kommissionen av effektivitetsskäl att vänta tills flera tidsfrister för övergång hade löpt ut innan man skickade ut EU-pilotmeddelanden, för att fler medlemsstater och tätorter skulle omfattas av åtgärden.

Slutligen har kommissionen beaktat de olika genomförandeperioderna (14 år för EU-15-medlemsstater jämfört med 3–11 år för EU-10-medlemsstater som anslöt sig till unionen 2004) vid tillämpningen av EU-pilotmeddelanden och överträdelseförfaranden.

Rekommendation 2 a)

Kommissionen stöder denna rekommendation och anser att den redan genomförs när det gäller tätorter över 2 000 pe. När det gäller dessa tätorter föreskrivs det i direktivet för rening av avloppsvatten att ledningsnät eller individuella system eller andra lämpliga system inrättas och kommissionen anser därför att det finns en rättslig ram på EU-nivå. Kommissionen betonar emellertid att den inte kan tvinga hushållen att ansluta sig till avloppsnät eftersom det är medlemsstaterna som ansvarar för att fatta beslut om detta på nationell nivå.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen godtar rekommendationen eftersom den bygger på artikel 9 i ramdirektivet för vatten. Kommissionen kommer att bedöma genomförandet av denna rekommendation i den övergripande bedömningen av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som skulle ha genomförts av medlemsstaterna den 22 december 2015.

Rekommendation 2 c)

Kommissionen godtar rekommendationen och arbetar med att förbättra den rapporteringsprocess inom ramen för direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som utgör underlag för bedömningen av efterlevnad.

Rekommendation 2 d)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 2 e)

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

Rekommendation 2 f)

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

123

Kommissionen understryker att systemet med tvärvillkor inte är avsett som en mekanism för att driva igenom EU:s miljölagstiftning utan bland annat har som syfte att "bättre harmonisera den gemensamma jordbrukspolitiken med samhällets förväntningar" (se skäl 54 i förordning (EU) nr 1306/2013). Genom systemet med tvärvillkor kopplas utbetalningar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken till respekten av vissa regler och överträdelser av dessa regler leder till en minskning av utbetalningarna. Inom systemet med tvärvillkor bör i princip befintliga kontrollsystem tillämpas. Ett lägsta antal kontroller bör emellertid säkerställas om kontrollsystemet i den sektoriella lagstiftningen inte är tillräckligt effektivt.

124

Kommissionen erinrar om att efterlevnad av obligatoriska krav i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt inte kan säkerställas genom miljövänliga åtgärder inom jordbruket eftersom endast frivilliga åtgärder kan stödjas inom ramen för dessa. Många landsbygdsprogram omfattade emellertid från början vissa åtgärder (investeringar, utbildning, miljövänliga åtgärder inom jordbruket) som var inriktade på de vattenrelaterade målen.

Under 2007–2013 var stödet för uppfyllandet av obligatoriska krav på lokaler för lagring av stallgödsel begränsat till åtgärder som kunde hänföras till de nya gemenskapsstandarderna och hade sitt ursprung i nitratdirektivet så som det genomförts av medlemsstaterna.

Under perioden 2014–2020 har den särskilda åtgärd som är kopplad till genomförandet av ramdirektivet för vatten planerats in i flera av programmen.

Vidare har kommissionen under antagandet av programmen för 2014–2020 påpekat att medlemsstaterna i högre grad måste rikta sina åtgärder, däribland avseende vattenproblem.

När det gäller sanktioner för vattenskydd är det upp till medlemsstaterna att vid behov tillämpa dessa (utanför systemet för tvärvillkor) om det går att fastställa vem som ansvarar för föroreningen.

Kommissionen anser inte att det finns någon inneboende svårighet med att tillämpa principen att förorenaren betalar inom jordbruket. Exempelvis kan skatt på gödsel eller stallgödsel påföras. Ambitiösa åtgärdsprogram inriktade på nitrater och grundläggande åtgärder inom ramen för ramdirektivet för vatten skulle kunna omfatta tydliga regleringar för att minska föroreningar vid källan.

Se även kommissionens svar på punkterna 91–99.

125

Den gemensamma jordbrukspolitikens nya miljöanpassningsstruktur med miljöanpassningskraven i pelare 1 påverkar landsbygdsutvecklingen. Åtgärder som stöds enligt dessa miljöanpassningskrav kan inte samtidigt komma i fråga för stöd till ett miljö- och klimatvänligt jordbruk, detta för att undvika dubbelfinansiering.

Om relevant rättslig grund saknas kan vissa landsbygdsutvecklingsåtgärder inte genomföras. Så är fallet när det gäller åtgärden för betalningar inom ramen för ramdirektivet för vatten som inte kan genomföras förrän förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och deras åtgärdsprogram har inrättats. Medlemsstaterna har emellertid möjlighet att ändra sina program under programperioden.

Även om sådana ändringar kan innebära ytterligare administrativa ansträngningar är det viktigt att beakta deras mervärde när det gäller att uppnå målen och prioriteringarna med programmen.

Rekommendation 3 a)

Kommissionen godtar rekommendationen och håller på att genomföra den. Kommissionen ber medlemsstaterna att i samband med att de ser över sina nitratkänsliga områden och handlingsprogram beträffande nitrater beaktar informationen i ramdirektivet för vatten om föroreningar orsakade av näringsämnen från jordbruket. Detta är nödvändigt för att reglera föroreningar vid källan, i synnerhet i medlemsstater där den nationella lagstiftningen för att genomföra nitratdirektivet är det enda rättsinstrumentet som reglerar växtnäringsläckage från jordbruket.

I den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten måste medlemsstaterna rapportera i vilken grad genomförandet av nitratdirektivet är tillräckligt för att ta itu med föroreningar orsakade av näringsämnen från jordbruket, och vilka ytterligare grundläggande och kompletterande åtgärder enligt ramdirektivet för vatten som planeras för att ta itu med detta. Detta kommer att hjälpa medlemsstaterna och kommissionen att förstå var ytterligare åtgärder krävs.

Rekommendation 3 b)

Kommissionen noterar att dessa rekommendationer vänder sig till medlemsstaterna.

126

För EU:s strategi för Östersjöområdet valde medlemsstaterna en mycket lös styrningsstruktur. Inga nya institutioner eller rådsformationer inrättades. Kommissionen anser att EU:s strategi för Östersjöområdet på ett framgångsrikt sätt har bidragit till att främja miljöskyddet i Östersjön.

127

Kommissionen anser att särskilda flaggskeppsprojekts bidrag till minskningen av näringsämnen kan fastställas. Flaggskeppsprojekt har flera olika syften och även småskaliga projekt kan vara viktiga drivkrafter i utvecklingen. Projektens konkreta resultat och inverkan på de politiska målen märks först på lång sikt.

128

Kommissionen instämmer i revisionsrättens analys och skulle ha föredragit ett tydligare införlivande av EU:s strategi för Östersjöområdet i ESI-programmen i Östersjöområdet. Den noterar att åtagandenivån i fråga om strategin varierar mellan berörda medlemsstater och regioner, vilket återspeglar de olika nationella och regionala prioriteringarna.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Östersjön är ett av världens mest förorenade hav. Att bekämpa eutrofieringen, som orsakas av utsläpp av näringsämnen främst från jordbruket och avloppsvatten från tätbebyggelse, ses som en stor utmaning. Inom ramen för Helsingforskonventionen arbetar alla EU-medlemsstater och länder utanför EU som gränsar till Östersjön samt EU med miljöskyddet i Östersjön. Enligt EU:s rättsliga ram ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att bekämpa alltför stora näringsämnesbelastningar och uppnå god miljöstatus i marina vatten. EU medfinansierar en del av dessa åtgärder. Revisionsrätten granskade om EU:s åtgärder har varit ändamålsenliga när det gäller att hjälpa medlemsstaterna att minska näringsämnesbelastningen i Östersjön. Vi kom fram till att åtgärderna har lett till begränsade framsteg när det gäller att minska näringsämnena i Östersjön. Vi lämnar flera rekommendationer som syftar till att göra åtgärderna mot eutrofieringen i Östersjön mer ändamålsenliga.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån