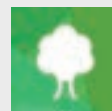
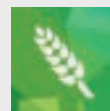


Erityiskertomus

**Veden laatu Tonavan
jokivesistöalueella:
vesipolitiikan
puitedirektiivin
täytäntöönpano etenee,
mutta vielä on jonkin
verran tekemistä**



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3747-7	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/2253	QJ-AB-15-023-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-3772-9	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/201288	QJ-AB-15-023-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3756-9	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/54053	QJ-AB-15-023-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Sivulla 65 olevan kartan käyttöön tai kopiointiin on haettava lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**Veden laatu Tonavan
jokivesistöalueella:
vesipolitiikan
puitedirektiivin
täytäntöönpano etenee,
mutta vielä on jonkin
verran tekemistä**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnollisilla aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti II tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Henri Grethen. Jaosto on erikoistunut rakennepolitiikkojen, liikenteen ja energian menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsen George Pufanin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Patrick Weldon ja kabinettivastaja Mircea Radulescu, yksikönpäällikkö Alain Vansilliette, tiiminvetäjä Marion Colonerus ja tarkastajat Zuzana Gullova, Daniela Jinaru, Maria del Carmen Jimenez, Attila Horvay-Kovacs, Dana Moraru, Radka Papouskova ja Ildiko Preiss.



Vasemmalta oikealle: A. Vansilliette, M. Radulescu, M. d. C. Jimenez, G. Pufan, Z. Gullova, P. Weldon ja A. Horvay-Kovacs.

Kohta

Sanasto

I–X Tiivistelmä

1–15 Johdanto

16–21 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

22–165 Huomautukset

22–50 Vesipiirin hoitosuunnitelmat keinona saavuttaa veden hyvä laatu vuoteen 2015 mennessä

26–27 Vähän parannusta vesimuodostumien ekologisessa ja kemiallisessa tilassa

28–32 Vesimuodostumatason kuormituslähteiden nimeämistä varten ei ollut kattavia tietoja

33–44 Vesipiirin hoitosuunnitelmissa nimetyt toimenpiteet eivät kohdistu riittävän hyvin kuormituslähteisiin

45–46 Merkittävä määrä vesimuodostumia vapautettiin vuosien 2015 ja 2021 määräaika vaatimuksista

47–50 Komission seuranta on tiivistä, mutta parannukset ovat kiinni jäsenvaltioiden toimintahalukkuudesta

51–98 Jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ja välineet jätevesien aiheuttaman saastumisen vähentämiseksi

52–82 Taajamista peräisin olevat pilaavat aineet: jäteveden asianmukaisessa käsittelyssä on edistytty, mutta käytettävissä olevia välineitä voitaisiin hyödyntää paremmin

83–98 Teollisuuslaitosten aiheuttama pilaantuminen: vaikeuksia raja-arvojen asettamisessa ja puutteita täytäntöönpanon valvonnassa

99–165 Jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ja välineet maatalouden aiheuttaman hajakuormituksen torjumiseksi

101–122 Jäsenvaltiot eivät hyödynnä kaikkia nitraattidirektiivin tarjoamia mahdollisuuksia

123–132 Torjunta-ainetoimintasuunnitelmat puutteellisia

133–144 Täydentävillä ehdoilla on vaikutusta, mutta niitä ei hyödynnetä täysimääräisesti

145–157 Maaseudun kehittämiseen tarkoitettuja toimenpiteitä ei hyödynnetä täysimääräisesti veden laatuun liittyvien ongelmien ratkaisemisessa

158–165 Saastuttaja maksaa -periaatetta sovelletaan vain vähän maatalouden aiheuttamaan hajakuormitukseen

166–191 Johtopäätökset ja suositukset

- Liite I – Yleiskuva Tonavan vesistöalueesta
- Liite II – Pintavesimuodostumien pilaantuminen
- Liite III – Yhdyskuntajätevesidirektiivissä asetetut päästöraja-arvot
- Liite IV – Vesien päästömaksu: summa pilaavan aineen mukaan (euroa/t)
- Liite V – Kansallisissa säännöksissä määritellyt päästöraja-arvot

Komission vastaukset

Asukasvastineluku (avl): Kvantitatiivinen ilmaus, joka kuvaa jäteveden aiheuttamaa saastekuormitusta määrittämällä "vastaavan" ihmismäärän, joka tuottaa vaikutukseltaan saman suuruisen jätemäärän. Yksi avl vastaa yhden asukkaan tuottaman jätevesimäärän aiheuttamaa saastekuormitusta. Yhdellä avl:lla tarkoitetaan sellaista orgaanista biohajoavaa kuormitusta, jonka viiden vuorokauden biokemiallinen hapenkulutus on 60 grammaa happea vuorokaudessa.

Biokemiallinen hapenkulutus (BOD₅): Happimäärä, jonka mikro-organismit kuluttavat veden sisältämien biologisesti hajoavien orgaanisten aineiden ja kivennäisaineiden poistamiseen. Biokemiallisen hapenkulutuksen avulla mitataan yleensä hapenkulutusta milligrammoina litraa kohti viiden vuorokauden jälkeen. Mitä korkeampi biokemiallinen hapenkulutus on, sitä suuremman määrän happea mikro-organismit kuluttavat ja sitä suurempi on myös saastumisen määrä.

Biologinen käsittely: Biologinen vaihe, jonka yhteydessä jätevettä käsitellään biologisesti hajoavien saastuttavien orgaanisten yhdisteiden poistamiseksi.

Ennakkoehdot: Valmistellessaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen osarahoitusta ohjelmakaudella 2014–2020 saavia maaseudun kehittämisohjelmia ja toimenpideohjelmia jäsenvaltioiden on arvioitava, täyttävätkö ohjelmat ennalta määritetyt ehdot. Jos ne eivät täytä, on laadittava toimintasuunnitelmat, joiden avulla kyetään varmistamaan ehtojen täyttäminen 31.12.2016 mennessä.

Euroopan aluekehitysrahasto: Rahaston tarkoituksena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä keskeisiä kehityseroja eri alueiden välillä. EAKR:sta myönnetään rahoitusta lähinnä yrityksille infrastruktuurien luomista ja työpaikkoja luovia tuottavia investointeja varten.

Haavoittumiselle altis alue: Jäsenvaltioiden on määriteltävä vesistö haavoittumiselle alttiiksi alueeksi, jos se kuuluu johonkin seuraavista ryhmistä: i) vesistö tai sen osa, jota uhkaa rehevöityminen, ii) juomaveden valmistukseen käytettävä vesistö, jonka nitraattipitoisuus saattaa olla liian suuri, ja iii) alueet, joilla käsittelyä on tehostettava neuvoston direktiivien noudattamista silmällä pitäen. Haavoittumiselle alttiiden alueiden asianmukainen yksilöinti on olennaista, sillä sen perusteella määritetään, minkä tyyppinen jäteveden käsittely on tarpeen rehevöitymistä aiheuttavien ainesosien vähentämiseksi.

Hajakuormitus: Eri toimintojen aiheuttama pilaantuminen, jonka aiheuttava päästö ei tapahdu yhdessä tietyssä kohdassa (ks. pistekuormitus). Esimerkiksi maatalous on merkittävä hajakuormituksen aiheuttaja.

Hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vaatimukset: Velvoite pitää maaperä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa koostuu joukosta standardeja, jotka koskevat maaperän suojelua, maaperän orgaanisen aineksen ja rakenteen säilyttämistä, elinympäristön huonontumisen välttämistä ja vesihuoltoa.

Jäteveden päästölupa: Tässä kertomuksessa päästöluvilla tarkoitetaan lupia, joita jätevesipäästöjen aiheuttajille myönnetään kansallisten säännösten mukaisesti. Lupa sisältää tietoa muun muassa puhdistamon päästöraja-arvoista, joita on noudatettava tiettyjen parametrien ja saastuttavien aineiden osalta.

Jäteveden tehokkaampi käsittely / jälkikäsittely: Yhdyskuntajätevesidirektiivissä edellytetty biologinen/kemiallinen vaihe, jota tarvittaessa sovelletaan käsiteltyyn jäteveden ravinnepitoisuuden (typpi ja fosfori) alentamiseen ennen jäteveden päästöä rehevöitymisvaarassa oleviin purkuvesistöihin.

Jätevesi: Vesi, jonka laatu on kärsinyt. Jätevesi johdetaan yleensä viemäriverkkoon ja käsitellään jätevedenpuhdistamossa. Käsitelty jätevesi johdetaan purkuvesistöön poistoputken kautta. Julkisen viemäriverkon ulkopuolisilla alueilla syntyvän jäteveden käsittely on erillisjärjestelmien, kuten sakokaivojen, varassa.

Kasvinsuojeluaineet: Aineita, joita käytetään (viljely)kasvien suojelemiseen haittatekijöiltä, kuten rikkaruohoilta, taudeilta ja hyönteisiltä.

Kemiallinen hapenkulutus (COD): Happimäärä, joka kuluu vedessä olevien orgaanisten aineiden ja kivennäisaineiden kemialliseen hapettumiseen. Kemiallisen hapenkulutuksen piiriin kuuluvat näin ollen sekä biologisen hapenkulutuksen avulla kuvatut biologisesti hajoavat ainesosat että hapettuvat aineet, jotka eivät ole biologisesti hajoavia.

Kiintoainepitoisuus: Vedessä kiintoaineena esiintyvien kivennäisaine- ja orgaanisten hiukkasten määrä; hiukkaset voidaan eristää suodattimeen.

Koheesiorahasto: Rahaston avulla lujitetaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa rahoittamalla ympäristö- ja liikennehankkeita jäsenvaltioissa, joiden henkeä kohti laskettu bruttokansantulo on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Lakisäätelyiset hoitovaatimukset (SMR): Koostuvat EU:n lainsäädännöllisistä standardeista, jotka koskevat ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten ja kasvien terveyttä ja eläinten hyvinvointia.

Maatalousmaa: Valtion maa-alue, joka koostuu maatalousmaasta, metsämaasta ja muusta maasta. Maatalousmaalla tarkoitetaan pellon, monivuotisten kasvien, pysyvien laidunten ja niittyjen sekä muiden alueiden, kuten puutarhaviljelmien, kokonaispinta-alaa.

Ohjelmakausi: Monivuotinen toimintakehys, jonka puitteissa rakennerahastojen ja koheesiorahaston menot suunnitellaan ja toteutetaan.

Pilaantumisherkkä vyöhyke: Maa-alue, jolta vesi valuu pilaantuneisiin vesiin tai vesiin, jotka voivat pilaantua maataloudesta peräisin olevien nitraattien vaikutuksesta. Nämä alueet edistävät pilaantumista. Jäsenvaltioiden on laadittava toimintaohjelmia näitä vyöhykkeitä varten.

Pintaveden ekologinen tila/potentiaali: Kuvaa veden ekosysteemien rakenteen ja toiminnan laatua. Tilaa arvioidaan seuraavien laadullisten tekijöiden perusteella: biologiset tekijät (eläimistö ja kasvisto), hydrologis-morfologiset tekijät, kemialliset ja fysikaalis-kemialliset tekijät, erityiset pilaavat aineet ja jotkin yleiset tekijät (esimerkiksi suolaisuus ja ravinneolot). Potentiaalia arvioidaan tilan sijasta silloin, kun vesimuodostuman fyysistä rakennetta on muutettu voimakkaasti, jotta sitä voidaan käyttää esimerkiksi vesiliikenteeseen, tulvasuojeluun, vesivoiman tuottamiseen ja maatalouteen. Tämä johtuu siitä, että usein ei ole taloudellisesti kannattavaa tai houkuttelevaa luopua tällaisesta käytöstä ja poistaa fyysiset muutokset.

Pintaveden kemiallinen tila: Kuvaa veden laatua ilmaistuna pilaavien aineiden pitoisuutena, joka ei saa ylittää vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisia ympäristölaatunormeja (liite IX). Direktiivissä on nimetty tällä hetkellä 45 pilaavaa ainetta (muun muassa lyijy, nikkeli, kadmium, elohopea ja bentseeni).

Pistekuormitus: Pilaantuminen, jonka aiheuttajia ovat eri toimintojen yhdessä tietyssä kohdassa tapahtuvat päästöt (kuten yhdyskunta- tai teollisuusjätevesiä käsittelevän puhdistamon päästö).

Puhdistamoiden omat tarkistukset: Tässä kertomuksessa puhdistamoiden omilla tarkistuksilla tarkoitetaan i) tarkistuksia, joiden avulla toiminnanharjoittaja tarkkailee säännöllisesti, osana puhdistamon päivittäistä toimintaa, jätevesipäästöjen laatua ja lietteen sisältöä, ja ii) tarkistuksia, joiden avulla teollisuuslaitokset tarkkailevat julkiseen viemäriverkkoon laskettavien jätevesipäästöjen laatua.

Purkuvesi: Tarkoittaa tämän kertomuksen yhteydessä käsiteltyä jätevettä, joka päästetään vesistöön.

Päästöraja-arvot: Päästön pitoisuus ja/tai taso, joka ei saa ylittyä yhden tai useamman ajanjakson aikana. Päästöllä tarkoitetaan aineiden päästämistä laitoksesta veteen suoraan tai välillisesti.

Rehevöityminen: Ravinteiden, etenkin typpi- ja fosforiyhdisteiden lisääntyminen vedessä kiihdyttää levien kasvua, mikä johtaa veden happipitoisuuden alenemiseen ja alkuperäisten vesikasvien, kalojen ja muiden vesieläiden katoamiseen.

Saastuttaja maksaa -periaate: Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (191 artiklan 2 kohta) määritetty periaate. Esimerkiksi jäteveden osalta tämä tarkoittaa, että jätevesipäästöjen aiheuttajien on maksettava aiheutuneesta pilaantumisesta (esimerkiksi kotitaloudet maksavat jäteveden käsittelystä jätevesimaksun muodossa ja jätevedenpuhdistamot maksavat päästömaksun).

Suorat tuet: Tulotukijärjestelmän mukaisesti suoraan viljelijöille myönnettävä tuki. Esimerkkejä tästä ovat tilatukijärjestelmä ja yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä.

Taajama: Alue, jolla väestö ja/tai taloudelliset toiminnot ovat keskittyneet siinä määrin, että yhdyskuntajätevedet voidaan kerätä ja ohjata yhdyskuntajätevesiä käsittelevään puhdistamoon tai purkupaikkaan.

Toimenpideohjelma: Toimenpideohjelmassa asetetaan jäsenvaltion painopistealueet ja erityistavoitteet sekä määritetään, kuinka rahoitus (EU:n sekä kansallinen julkinen ja yksityinen osarahoitus) käytetään hankkeiden rahoittamiseen tietyn ajanjakson (tavallisesti seitsemän vuoden) kuluessa. Hankkeiden on osaltaan edistettävä tiettyjä tavoitteita, jotka on määritetty toimenpideohjelman toimintalinjojen tasolla. Ohjelmia voidaan yhteisrahoittaa kaikkien koheesioalan rahastojen avulla (Euroopan aluekehitysrahasto, koheesiorahasto ja Euroopan sosiaalirahasto). Jäsenvaltio laatii toimenpideohjelman, ja komission on hyväksyttävä se, ennen kuin EU:n talousarviosta voidaan suorittaa maksuja. Ohjelmia voidaan muuttaa toteutuskauden aikana ainoastaan molempien osapuolten suostumuksella.

Toimenpideohjelma: Vesipiirin hoitosuunnitelman osa, jossa esitetään vesimuodostuman hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan saavuttamisen edellyttämät toimenpiteet ottaen huomioon vesipiirin ominaispiirteet.

Täydentävät ehdot: EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukainen mekanismi, joka kytkee viljelijöille maksettavan suoran tuen ja useat maaseudun kehittämisen tukimaksut tiettyjen sääntöjen noudattamiseen. Säännöt koskevat ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten ja kasvien terveyttä, eläinten hyvinvointia sekä maatalousmaan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Ohjelmakauden 2007–2013 täydentävien ehtojen säännöt koskevat 18:aa lakisääteistä hoitovaatimusta ja 15:tä hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusta. Jos viljelijä ei noudata näitä sääntöjä ja vaatimuksia, hänelle suoritettavia yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia tukimaksuja saatetaan pienentää.

Valuma-alue: Alue, josta kaikki pintavalunta virtaa purojen, jokien ja mahdollisesti järvien kautta mereen yksittäisen jokisuun, joen suualueen tai suistoalueen kautta.

Vesimuodostuma: Pintavesimuodostumalla tarkoitetaan pintavesien erillistä ja merkittävää osaa, kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, puron, joen tai kanavan osaa, jokisuun vaihettumisaluetta tai rannikkovesien osaa. Pohjavesimuodostumalla tarkoitetaan yhtenäisenä vesimassana akviferiin tai akvifereihin varastoitunutta pohjavettä.

Viemäriverkko: Fyysinen infrastruktuuri (kuten putket, pumpput, siivilät ja kanavat), jonka avulla liete ohjataan alkuperäisestä sijaintipaikastaan paikkaan, jossa mahdollinen käsittely tai loppusijoitus tapahtuu.

Yhdyskuntajätevesien puhdistamo: Jäteveden käsittelyprosesseja tarjoava infrastruktuuri. Prosessien tarkoituksena on vähentää puhdistamoon tulevien taajamien jätevesien aiheuttamaa saastumista hyväksyttävälle tasolle ennen niiden päästöä purkuvesistöihin.

I

Euroopan vesiin vaikuttaa orgaanisten aineiden, ravinteiden ja kemiallisten aineiden aiheuttama pilaantuminen. Vesien pilaantumisen lähteitä ovat esimerkiksi kotitaloudet, teollisuuslaitokset ja maatalous. Vuoden 2000 vesipolitiikan puitedirektiivillä yhdenmukaistettiin aiemmin voimassa ollutta vesipolitiikkaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä. Direktiivillä otettiin käyttöön keskeisenä täytäntöönpanovälineenä vesipiirin hoitosuunnitelma. Ensimmäisten suunnitelmien määräaika oli 2009, ja ne on saatettava ajan tasalle joulukuuhun 2015 mennessä.

II

Suunnitelmissa on annettava tietoja eri vesimuodostumien veden laadusta, hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan saavuttamisen epäonnistumisen syistä ja tarvittavista korjaavista toimenpiteistä. Toimenpiteet on jaoteltu perustoimenpiteisiin, muihin perustoimenpiteisiin ja täydentäviin toimenpiteisiin.

III

EU suuntaa huomattavasti rahoitusta vesipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen tukemalla erityisesti jätevesialan investointeja (Euroopan aluekehitysrahastosta/koheesiorahastosta suunnattiin ohjelmakaudella 2007–2013 yhteensä 6,35 miljardia euroa yhdeksälle Tonavan jokivesistöalueella sijaitsevalle jäsenvaltiolle¹) ja maksamalla korvausta maatalouden ympäristösi-
toumuksia noudattaville viljelijöille (Euroopan maa-
seudun kehittämisen maatalousrahastosta maksettiin ohjelmakaudella 2007–2013 samoille yhdeksälle jäsen-
valtiolle yhteensä 6,39 miljardia euroa).

IV

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin neljään Tonavan vesistöalueella sijaitsevaan jäsenvaltioon (Tšekin tasavalta, Unkari, Romania ja Slovakia). Tilintarkastustuomioistuin otti tehtäväkseen vastata seuraavaan kysymykseen: paransiko vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpano veden laatua jäsenvaltioissa?

V

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että toimenpiteiden täytäntöönpano on parantanut veden laatua vain vähän. Jäsenvaltiot vapauttivat huomattavan määrän vesistöjä vesien hyvän tilan tavoitteelle asetetuista vuosien 2015 ja 2021 määräaikojen vaatimuksista. Edistys voi jäädä veden laadun arvioinnissa yksittäisten tekijöiden osalta piiloon arviointimenetelmän vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio laatii ohjeet siitä, miten edistymisestä raportoidaan eriytetysti, ja että jäsenvaltiot esittävät selvät ja päte-
vät perustelut vapautusten myöntämiselle.

VI

Seurantajärjestelmien puutteet johtuivat siitä, että vesistön huonon tilan aiheuttavan pilaantumisen tyy-
pistä ja lähteistä ei ollut tietoja. Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmat tuottivat vain vähän lisäarvoa, sillä jäsenvaltiot eivät olleet kovin kunnianhimoisia saas-
tuminen torjuntatoimenpiteiden yksilöimisen osalta. Toimenpiteet keskittyivät olemassa olevien EU:n
direktiivien täytäntöönpanoon (osana ”perustoimen-
piteitä”). EU:n direktiivien täytäntöönpano on joko vii-
västynyt (yhdyskuntajätevesidirektiivin tapauksessa) tai direktiivien tarjoamia mahdollisuuksia ei kaikilta
osin hyödynnetä (tämä koskee nitraattidirektiiviä,
jonka perusteella vaatimuksia typpipäästöjen vähen-
tämiseksi voitaisiin tehostaa entisestään).

VII

Muut perustoimenpiteet ja täydentävät toimenpiteet eivät kata riittävän hyvin kaikkia vesien pilaantumi-
seen liittyviä kysymyksiä. Sellaisiin vesistöihin, joiden
laatu on epätydyttävä, ei ole kohdennettu toimenpi-
teitä. Yhdyskuntajätevesien alalla ei ole tietoja niistä
yhdyskuntajätevesien puhdistamoista tai teollisuus-
laitoksista, joihin tarvitaan erityiset päästöarvot. Maataloudessa jäsenvaltioilla on varaa kiristää joitakin
täydentävien ehtojen vaatimuksia. Myöskään fosforin
maaperään sijoittamisen rajoittamista ei ole vielä har-
kittu. Lisäksi maataloustoimenpiteet ovat pääasiassa
vapaaehtoisia, eivätkä niistä kaikki suoraan paranna
veden laatua.

¹ Bulgaria, Tšekki, Saksa, Kroatia, Unkari, Itävalta, Romania, Slovenia ja Slovakia.

VIII

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että jäsenvaltiot parantavat seurantajärjestelmiään ja diagnoosiaan veden pilaantumista koskevista kysymyksistä. Näin toimenpiteitä voitaisiin kohdentaa paremmin vesistöihin, joiden veden laatu ei ole tyydyttävä, ja ottaa huomioon pilaantumiseen liittyvät ongelmat, joita ei vielä ole asianmukaisesti ratkaistu. Toimenpiteiden parempi kohdentaminen myös tehostaisi niitä ja vähentäisi täytöntöönpanokustannuksia.

IX

Käytettävissä olevat täytöntöönpanon valvontamekanismit ovat vain osittain vaikuttavia, mikä johtuu niiden huonosta kattavuudesta tai seuraamuksista, joiden varoitava vaikutus on vähäinen. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio arvioi, miten voidaan parhaiten määrittää sitovat perusteet jäsenvaltioiden yhdyskuntajätevesien puhdistamoissa ja teollisuuslaitoksissa suorittamille tarkastuksille. Lisäksi se suosittelee, että komissio ja jäsenvaltiot arvioivat yhteistyössä käytössä olevien täytöntöönpanon valvontamekanismien tehoa maataloudessa.

X

Saastuttaja maksaa -periaatetta sovelletaan vain osittain maatalouden aiheuttamaan hajakuormitukseen. Yhdyskuntajätevesien puhdistamot ja teollisuuslaitokset maksavat jätevesien päästömaksuja päästöistään mutta vain pienestä määrästä pilaavia aineita. Maksusummat (perustuvat siihen, kuinka paljon on päästöjä mg/l) vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa, eikä yhdessäkään vesipiirin hoitosuunnitelmassa viitattu niiden varoittavan vaikutuksen arviointiin. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio laatii ohjeet mahdollisista keinoista korvata hajakuormituksen aiheuttamien ympäristövahinkojen kustannukset. Se suosittelee myös, että jäsenvaltiot arvioivat taloudellisten välineiden (maksujen ja verojen) mahdollisuuksia ehkäistä pilaavien aineiden päästöjä.

Vesipolitiikan puitedirektiivi ja vesipiirin hoitosuunnitelmat

01

EU:n vesipolitiikan keskeisenä tavoitteena on, että kaikilla EU:ssa on käytävissään riittävä määrä hyvänlaatuista vettä ja että vesimuodostumien tila on kaikkialla EU:ssa ympäristön kannalta hyvä.

02

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2000 vesipolitiikan puitedirektiivin², jonka tärkeimpänä tavoitteena on saavuttaa veden hyvä laatu³ vuoteen 2015 mennessä. Direktiivissä sallitaan myös määräaikojen pidentäminen (vuoteen 2021 ja vuoteen 2027 asti) sekä vähemmän tiukat vaatimukset veden laadulle tietyissä olosuhteissa.

03

Direktiivi on laaja-alainen säädös, jolla yhdenmukaistettiin aiemmin voimassa ollutta vesipolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä. Sen lähestymistapa vesien hoitoon perustuu vesipiiriin, joka on ekologinen ja hydrologinen yksikkö.

04

Direktiivin täytäntöönpano tapahtuu ensisijaisesti vesipiirin hoitosuunnitelmien avulla. Jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä joulukuuhun 2009 mennessä nämä suunnitelmat, joiden yhteydessä määritetään toimenpideohjelma maiden kaikkien vesipiirien osalta⁴. Päivitykset vesipiirin hoitosuunnitelmiin oli hyväksyttävä joulukuuhun 2015 mennessä. Euroopan unionissa on kaiken kaikkiaan 42 kansainvälistä vesistöaluetta (kuten Reinin ja Tonavan vesistöalueet) ja 172 kansallista vesipiirin hoitosuunnitelmaa. Vesipiirin hoitosuunnitelmia ei toimiteta komissiolle hyväksyttäväksi.

05

Toimenpideohjelmaan on sisällyttävä toimenpiteitä, joita tarvitaan vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi yksittäisissä vesimuodostumissa. Vesipolitiikan puitedirektiivin mukaan vähimmäisvaatimuksena on yhdentoista direktiivin täytäntöönpano (**taulukossa 1** on esitetty tämän kertomuksen kannalta olennaiset direktiivit). Toimenpiteet niiden toteuttamiseksi ovat ohjelmassa perustoittoimenpiteitä yhdessä muiden direktiiviin sisältyvien pakollisten toimenpiteiden kanssa (ks. kohta 33). Vesipolitiikan puitedirektiivin mukainen raportointi (vesipiirin hoitosuunnitelmien päivitykset ja ohjelman edistymistä koskeva raportointi) ei ole korvannut yksittäisissä direktiiveissä edellytettyä raportointia.

- 2 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1).
- 3 Se liittyy pintavesimuodostumiin, pohjavesimuodostumiin ja suojelualueisiin. Veden laatu ilmaistaan vesimuodostumien ekologisena ja kemiallisena tilana.
- 4 Jäsenvaltioissa, joiden alueella on osia useista eri vesistö-alueista (esimerkiksi osia Tšekin alueesta on Tonavan vesistöalueella sekä Oder- ja Elbe-jokien vesistöalueilla), oli laadittava suunnitelmat kustakin osasta (vesipiiristä).

EU:n direktiivit, joiden täytäntöönpano on vähimmäisvaatimus

Oikeusperusta	Veden laadun kannalta tärkeää
Yhdyskuntajätevesidirektiivi ¹	Kaikilla taajamilla, joiden asukasvastineluku (avl) on vähintään 2 000, on oltava käytössä keruujärjestelmät, tai niiden on käytettävä muita erillisiä tai tarkoituksenmukaisia järjestelmiä edellyttäen, että järjestelmien avulla saavutetaan sama ympäristönsuojelun taso. Taajamissa, joiden avl on vähintään 2 000, on noudatettava biokemiallisen hapenkulutuksen (BOD ₅) ja kemiallisen hapenkulutuksen (COD) päästöraja-arvoja. Taajamissa, joiden avl on suurempi kuin 10 000 ja jotka sijaitsevat haavoittumiselle alttiilla alueilla, on noudatettava myös kokonaistypen (N _{kok}) ja/tai kokonaisfosforin (P _{kok}) päästöraja-arvoja, ellei niiden osalta ole saavutettu kyseisten päästöjen vähentämistä koskevaa vähimmäistasoa koko haavoittumiselle alttiilla alueella. Alle 2 000 avl:n taajamissa, joissa on käytössä jäteveden viemärintiijärjestelmät, on varmistettava tarkoituksenmukainen käsittely silloin, kun jätevedet johdetaan sisävesiin tai suistoihin.
Nitraattidirektiivi ²	Jäsenvaltioiden on valvottava pinta- ja pohjavesien tilaa ja määritettävä nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiit alueet. Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiille alueille pakollisia toimintaohjelmia nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden on laadittava hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita voidaan soveltaa koko maassa vapaaehtoisesti.
Pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskeva direktiivi, joka on korvattu teollisuuden päästöjä koskevalla direktiivillä ³	Teollisuuslaitosten lupiin sisältyvien päästöraja-arvojen on perustuttava parhaimpiin käytettävissä oleviin tekniikoihin, jotka ovat korkean ympäristönsuojelun tason saavuttamisen kannalta tehokkaimpia tekniikoita.

- 1 Neuvoston direktiivi 91/271/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1991, yhdyskuntajätevesien käsittelystä (EYVL L 135, 30.5.1991, s. 40).
- 2 Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1).
- 3 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY, annettu 15 päivänä tammikuuta 2008, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä (EUVL L 24, 29.1.2008, s. 8). Direktiivi kumottiin teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24 päivänä marraskuuta 2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2010/75/EU (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17).

06

Komissio laati vuodesta 2001 alkaen yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa 34 ohjeasiakirjaa, joissa käsiteltiin useita direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia.

07

On muitakin veden laatuun liittyviä EU:n säädöksiä, joita ei ole mainittu vesipolitiikan puitedirektiivissä (ks. **taulukko 2**).

Muut EU:n direktiivit ja asetukset, jotka liittyvät veden laatuun

Oikeusperusta	Merkitys veden laadun kannalta
Pesuaineita koskeva asetus ¹	Pesuaineet sisältävät merkittävää pilaavaa ainetta: fosforia. Kuluttajille tarkoitettuja pyykinpesuaineita ja kuluttajille tarkoitettuja konetiskiaineita, joissa on enemmän kuin määritetty määrä fosforia, ei saa saattaa markkinoille 30. kesäkuuta 2013 (pyykinpesuaineet) ja 1. heinäkuuta 2017 (konetiskiaineet) lähtien.
Torjunta-aineita koskeva direktiivi ²	Jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä toimintasuunnitelmat ja toimitettava ne komissiolle 26. marraskuuta 2012 mennessä. Suunnitelmien oli sisällettävä toimenpiteitä, joiden avulla vähennetään torjunta-aineiden käytöstä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia riskejä ja vaikutuksia.

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 259/2012, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2012, asetuksen (EY) N:o 648/2004 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on fosfaattien ja muiden fosforiyhdisteiden käytöstä kuluttajille tarkoitetuissa pyykinpesuaineissa ja kuluttajille tarkoitetuissa konetiskiaineissa (EUVL L 94, 30.3.2012, s. 16).

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/128/EY, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, yhteisön politiikan puitteista torjunta-aineiden kestävästä käytöstä aikaansaamiseksi (EUVL L 309, 24.11.2009, s. 71).

Yhteistyö Tonavan vesistöalueella

08

Tonavan vesistöalue kattaa alueita 19 eri maassa, joista 11 on EU:n jäsenvaltioita (ks. kartta *liitteessä I*). Se on pinta-alaltaan 807 827 km² ja EU:n suurin vesipiiri.

09

Yhteistyö Tonavan vesistöalueella alkoi vuonna 1985, ja vuonna 1998 tuli voimaan Tonavan suojelusopimus⁵. Sopimuksen yhtenä tavoitteena oli kestävä ja kohtuulliseen vesien hallintaan liittyvien tavoitteiden saavuttaminen, mukaan lukien pintavesien ja pohjavesien suojelu, parantaminen ja järkevä käyttö vesialueella niin tehokkaasti kuin mahdollista.

10

Vuonna 1998 perustettiin Tonavan kansainvälinen suojelukomissio Tonavan suojelusopimuksen täytäntöönpanoa varten. Vesipolitiikan puitesopimuksen voimaantulon jälkeen se on toiminut myös foorumina direktiivin kaikkien rajat ylittävien näkökohtien täytäntöönpanolle.

11

Vuonna 2011 neuvosto hyväksyi komission neuvoston pyynnöstä esittämän Tonavan aluetta koskevan EU:n strategian. Strategian yhteydessä käsitellään muun muassa veden laatua.

5 Neljäntoista maan (EU:n yhdeksän jäsenvaltion ja viiden muun valtion) vesialue on suurempi kuin 2 000 km². Nämä maat ja Euroopan unioni ovat suojelusopimuksen sopimuspuolia.

Tärkeimmät pilaavien aineiden tyypit ja lähteet Tonavan vesistöalueella

12

Jäsenvaltioiden hyväksymien kansallisten vesipiirin hoitosuunnitelmien lisäksi Tonavan kansainvälinen suojelukomissio julkaisi vuonna 2009 koko Tonavan vesistöaluetta koskevan vesipiirin hoitosuunnitelman⁶. Tässä suunnitelmassa ja vuonna 2013 julkaisussa Tonavan vesistöalueen analyysiraportin päivityksessä⁷ määriteltiin, mitkä erityyppiset kansainvälisesti merkittävät pilaavat aineet vaikuttavat veden laatuun (ks. **taulukko 3**).

6 Tonavan vesipiirin hoitosuunnitelma, lopullinen versio päivätty 14.12.2009.

7 "2013 Update of the Danube Basin analysis report", lopullinen versio päivätty 18.10.2014.

Taulukko 3

Pilaavien aineiden tyypit ja lähteet Tonavan vesistöalueella

Pilaavien aineiden tyypit	Pilaavien aineiden lähteet
Orgaanisten aineiden aiheuttama pilaantuminen (ei-myrkylliset orgaaniset aineet)	Merkittävimmät orgaanisten pilaavien aineiden päästölähteet ovat pistekuormituslähteitä: taajamien (kotitalouksien) ja teollisuuslaitosten jätevesiä ja erityisesti kerättyjä jätevesiä, joita ei ole käsitelty asianmukaisesti.
Ravinteiden aiheuttama pilaantuminen (typpi ja fosfori)	Suurin osa ravinnepäästöistä on peräisin hajakuormituslähteistä (89 prosenttia kaikista typpipäästöistä ja 78 prosenttia kaikista fosforipäästöistä ²), kuten viljelypelloilta tulevat päästöt (lannoitteiden tai lietteen levityksen ³ ja ilmansaastelaskeumien aiheuttamat), maaperän eroosio ja pintavalunta.
Vaarallisten aineiden ¹ aiheuttama pilaantuminen	Nämä myrkylliset aineet voivat olla peräisin joko pistekuormituslähteistä (yhdyskunta- ja teollisuusjätevedet) tai hajakuormituslähteistä (pintavalunta, torjunta-aineiden käyttö maataloudessa, saastuneet alueet ja kaivospaikat).
Hydrologis-morfologiset muutokset	Nämä muutokset häiritsevät joen ja elinympäristöjen esteettömyyttä, katkaisevat yhteyden niiden vieressä sijaitseviin kosteikkoihin tai tulva-alueisiin ja muuttavat virtaaman määrää ja olosuhteita. Niitä aiheuttavat pääasiassa vesivoimalaitokset, vesiliikenteeseen liittyvät työmaat ja tulvasuojeluinfrastruktuuri.

1 Vesipolitiikan puitedirektiivissä on luettelo niin sanotuista prioriteettiaineista ja muista pilaavista aineista (alun perin 33 ja myöhemmin 45 ainetta tai aineryhmää), joista osa katsotaan vaarallisiksi prioriteettiaineiksi. Vaarallisiin aineisiin kuuluu muun muassa torjunta-aineita, metalleja ja lääkkeitä.

2 Perustuu arvioon pitkän aikavälin (2000–2008) keskimääräisistä hydrologisista olosuhteista Tonavan vesistöalueella.

3 Pilaantumista aiheuttavat aineet (kuten lannoitteet) huuhtoutuvat pinta- tai pohjaveteen sateen, maaperään imeytymisen ja pintavalunnan seurauksena.

Lähde: Tonavan vesistöalueen analyysiraportin päivitys vuonna 2013.

EU:n vesipolitiikan täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevat EU:n välineet

13

EU tukee vesipolitiikkaansa rahoitusta tarjoamalla sekä oikeudellisilla ja sääntelyvälineillä. Tärkeimmät EU:n talousarvioon perustuvat rahoituslähteet ovat seuraavat:

- Euroopan aluekehitysrahasto ja koheesiorahasto: Suuri osa ohjelmakauden 2007–2013 rahoituksesta käytettiin jätevesialan infrastruktuurihankkeisiin. Muita tuettavia aloja, joilla voi olla myönteinen vaikutus veden laatuun, ovat pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen sekä teollisuusalueiden ja saastuneiden alueiden kunnostaminen.
- Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto: Useilla maaseudun kehittämissuunnitelmien toimenpiteillä voi olla joko suora tai välillinen vaikutus veden laatuun. Maatalouden ympäristötuet ovat yksi esimerkki toimenpiteistä, joilla voi olla suora vaikutus. Niitä myönnetään viljelijöille, jotka tekevät vapaaehtoisesti pakollista lainsäädäntöä

pidemmälle ulottuvia maatalouden ympäristösitoumuksia.

14

Taulukossa 4 esitetään EU:n rahoitusosuudet, jotka on kohdennettu osittain tai kokonaan Tonavan vesistöalueella sijaitseville jäsenvaltioille.

15

Taulukoissa 1 ja 2 mainittujen direktiivien ja asetusten lisäksi keskeinen oikeudellinen väline on täydentäviin ehtoihin perustuva mekanismi. Täydentävät ehdot kytkevät yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti viljelijöille maksettavan suoran tuen ja useat maaseudun kehittämissuunnitelmiin kuuluvat tukimaksut i) ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten ja kasvien terveyttä ja eläinten hyvinvointia koskevien sääntöjen eli niin sanottujen lakisääteiden hoitovaatimusten (SRM) sekä ii) maatalousmaan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa koskevien sääntöjen eli niin sanottujen hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten⁸ noudattamiseen. Jos viljelijä ei noudata näitä standardeja ja vaatimuksia, hänelle myönnettävää tukisummaa saatetaan pienentää.

8 Ohjelmakaudella 2007–2013 oli 18 lakisääteistä hoitovaatimusta ja 15 hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusta.

EU:n rahoitusosuudet ohjelmakaudella 2007–2013 (tilanne 31.12.2014)¹

Rahoituslähde	Tuettava osa-alue	Määrä miljardia euroa
Euroopan aluekehitysrahasto ja koheesiorahasto	Jätevesi	6,35
Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto	Maatalouden ympäristötuet	6,39 ²

1 Määrät koskevat yhdeksää jäsenvaltiota, joiden alueesta yli 2 000 km² sijaitsee Tonavan vesistöalueella.

2 Saksan osalta on otettu huomioon määrä, joka koskee kahta Tonavan vesistöalueella sijaitsevaa aluetta (Baden-Württemberg ja Baijeri).

Lähde: Euroopan aluekehitysrahasto ja koheesiorahasto: komission Infoview-tietokanta, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto: vuoden 2014 selvitykset rahoituksen toteutuksesta.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

16

16

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tämän tarkastuksen aikana, onko vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpano parantanut veden laatua jäsenvaltioissa.

17

Tarkastuksessa keskityttiin pintaveden laatuun neljässä jäsenvaltiossa Tonavan vesistöalueen ylä-, keski- ja alaosassa: Tšekissä, Unkarissa, Romaniassa ja Slovakiassa⁹. Se kattoi kolme keskeistä näkökohtaa: taajamien, teollisuuslaitosten ja maatalouden aiheuttama pilaantuminen.

18

Tilintarkastustuomioistuin esitti seuraavat kolme kysymystä:

- a) Oliko vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmien toimenpiteet hyvin kohdennettuja ja riittävän laajoja veden hyvän laadun saavuttamiseksi vuonna 2015?
- b) Ovatko jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ja välineet tarkoituksenmukaisia jätevesien sisältämien pilaavien aineiden vähentämiseksi?
- c) Ovatko jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ja välineet tarkoituksenmukaisia maatalouden aiheuttaman hajakuormituksen vähentämiseksi?

19

Vierailut jäsenvaltioihin tehtiin maaliskuun 2013 ja tammikuun 2014 välillä. Ajanjaksot, joita kerätyt todisteet koskevat, mainitaan tämän kertomuksen eri osissa. Asiakirjojen läpikäyntiä ja analyysejä jatkettiin tammikuun 2014 jälkeen erityisesti siksi, että haluttiin ottaa huomioon vesipiirin hoitosuunnitelmien päivitykset (julkaistiin joulukuussa 2014 alkavaa kuulemist¹⁰ varten) ja vuonna 2015 hyväksytyt uudet maaseudun kehittämisohjelmat (ohjelmakausi 2014–2020).

20

Vesistöissä voi ilmetä myös hydro- ja/ tai morfologisia muutoksia sekä muun tyyppisiä saastuttavia aineita, joiden seurauksena hyvä veden laatu jää saavuttamatta. Tällaiset muutokset eivät kuuluneet tarkastuksen piiriin.

21

Tilintarkastustuomioistuin on jo julkaissut asiaan liittyviä osa-alueita koskevia muita erityiskertomuksia¹¹.

- 9 Tonavan vesistöalue kulkee osassa Tšekkiä, suuressa osassa Slovakiaa ja koko Romanian sekä Unkarin alueella. Näiden jäsenvaltioiden yhteenlaskettu pinta-ala (nelliökilometreinä ilmaistuna) vastaa noin puolta (49,4 prosenttia) Tonavan vesistöalueesta.
- 10 Jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä joulukuuhun 2015 mennessä toiset vesipiirin hoitosuunnitelmat. Vesipolitiikan puitedirektiivin mukaan vesipiirin hoitosuunnitelmaehdotuksista on järjestettävä direktiivin täytäntöönpanoon osallistuvien asianomaisten osapuolten kuulemismenettely.
- 11 Erityiskertomus nro 8/2008 "Onko täydentävien ehtojen käyttö vaikuttava toimintatapa?", erityiskertomus nro 7/2011 "Ovatko maatalouden ympäristötuet hyvin suunniteltuja ja hallinnoituja?", erityiskertomus nro 5/2011 "Miten tilatukijärjestelmän varainhoitoa voitaisiin parantaa", erityiskertomus nro 4/2014 "EU:n vesipolitiikan tavoitteet on onnistuttu sisällyttämään yhteiseen maatalouspolitiikkaan vain osittain" ja erityiskertomus nro 2/2015 "EU:n rahoitus Tonavan jokivesistöalueen yhdyskuntajätevesien puhdistamolle: jäsenvaltioita on vielä avustettava jätevesiä koskevien EU:n toimintapolitiittisten tavoitteiden saavuttamisessa" (<http://eca.europa.eu>).

Vesipiirin hoito- suunnitelmat keinona saavuttaa veden hyvä laatu vuoteen 2015 mennessä

22

Vesipolitiikan puitedirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava veden laatua kansallisen veden seuranta-verkon tulosten perusteella. Arviointi tehdään vesimuodostumatasolla¹² jäsenvaltioiden määrittelemien järjestelmien ja menetelmien avulla noudattaen vesipolitiikan puitedirektiivissä määriteltyjä sääntöjä. Veden laatua arvioidaan kahden osatekijän perusteella:

- Ekologinen tila/potentiaali¹³: Jäsenvaltioiden on otettava arvioinnissa huomioon eri tekijöitä, joita kutsutaan laatutekijöiksi. Näitä ovat biologiset tekijät (kuten vesikasvilisuus ja kalasto), hydrologis-morfologiset tekijät sekä kemialliset ja fysikaalis-kemialliset tekijät¹⁴. Viimeksi mainittuihin kuuluvat orgaanisten aineiden aiheuttama pilaantuminen (mitattuna parametreillä biokemiallinen hapenkulutus (BOD₅) ja kemiallinen hapenkulutus (COD)), ravinneolot ja valikoidut kemialliset aineet¹⁵. Luokitus on viisiasteinen: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono.
- Kemiallinen tila: Jäsenvaltioiden on arvioitava, onko noudatettu EU:n lainsäädännössä määriteltyjen aineiden ympäristölaatunormeja¹⁶ (eli vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmia varten oli arvioitava 41 prioriteettiainetta tai -aineryhmää). Luokittelun tuloksena on arvio "hyvä" tai "ei saavutettu".

23

Ekologisen tilan kokonaisluokituksen määrittää heikoin havaittu yksittäinen laatutekijä. Vastaavasti kemiallinen tila voidaan luokitella hyväksi vain, jos noudatetaan normeja kaikkien aineiden osalta. Tätä kutsutaan "yksi ylittyy – kaikki ylittävät" -säännöksi ("one out all out" -sääntö). Tätä sääntöä sovellettaessa yksittäisten laatutekijöiden paraneminen voi jäädä huomiotta.

24

Vesipiirin hoitosuunnitelmassa on oltava myös tietoja vesimuodostumien kuormituslähteistä, tilan arvioinnista ja toimenpiteistä, joita on toteutettava veden hyvän laadun saavuttamiseksi, sekä niiden kokonaiskustannuksista. Suunnitelmissa on myös esitettävä perustelut, jos jollekin vesimuodostumalle myönnetään vapautus veden hyvän laadun saavuttamisen määräajoista (ensimmäinen määräaika on vuosi 2015, ks. kohta 2).

- 12 Vesipolitiikan puitedirektiivin liitteen II mukaan jäsenvaltioiden olisi nimettävä pinta- ja pohjavesimuodostumat.
- 13 Jos vesimuodostuman fyysistä rakennetta on muutettu voimakkaasti niin, että sitä voidaan käyttää esimerkiksi vesiliikenteeseen, tulvasuojeluun, vesivoiman tuottamiseen ja maatalouteen, ei ole taloudellisesti kannattavaa tai houkuttelevaa luopua tällaisesta käytöstä ja poistaa fyysiset muutokset. Näin ollen voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien osalta on direktiivin mukaan arvioitava tilan sijasta potentiaalia.
- 14 Vesipolitiikan puitedirektiivin liitteessä X mainittujen prioriteettiaineiden ympäristölaatunormit määritellään EU:n tasolla. Jäsenvaltiot määrittelevät muiden aineiden ympäristölaatunormit.
- 15 Jäsenvaltioiden oli valittava pilaavat aineet, joiden ne katsoivat olevan kyseisen vesistöalueen kannalta erityisen tärkeitä.
- 16 Sellaiset tiettyjen pilaavien aineiden pitoisuudet vedessä, sedimentissä tai eliöstössä, joita ei saa ylittää ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseksi.

25

Tilintarkastustuomioistuinin tutki,

- onko pintaveden laatu parantunut jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden ansiosta
- onko vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa nimetty kunkin vesimuodostuman kuormituslähteet
- kohdistuvatko vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa nimetyt toimenpiteet riittävästi nimettyihin kuormituslähteisiin
- pyrkivätkö jäsenvaltiot saavuttamaan vuoden 2015 määräajan useimpien vesimuodostumien osalta
- oliko komissio ryhtynyt toimiin tapauksissa, joissa se katsoi, että vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmat olivat riittämättömiä.

Vähän parannusta vesimuodostumien ekologisessa ja kemiallisessa tilassa

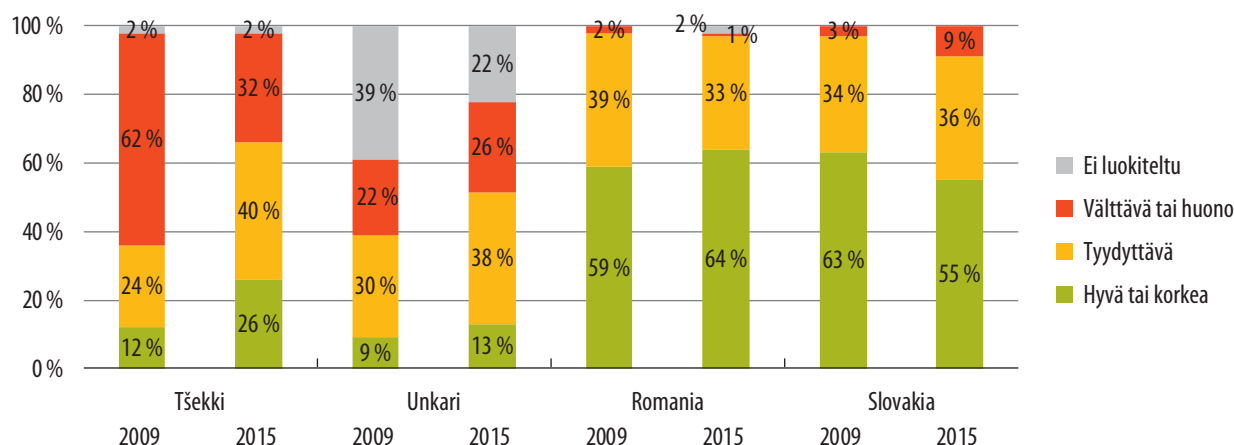
26

Kaavioissa 1 ja 2 esitetään vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmien¹⁷ ja vuoden 2015 suunnitelmaehdotusten välillä pintavesimuodostumien ekologisessa ja kemiallisessa tilassa tapahtuneet muutokset neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa.

17 Tšekin vesipiirin hoitosuunnitelman osalta viitataan Tonavan vesipiirin hoitosuunnitelmaan (ja vesistöalueeseen kuuluvien Dyjen ja Moravan osien suunnitelmiin), koska vain osia sen alueesta kuuluu Tonavan vesistöalueeseen.

Kaavio 1

Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa ja vuoden 2015 suunnitelmaehdotuksissa esitetty ekologinen tila/potentiaali (ilmaistuna prosentteina pintavesimuodostumien kokonaismäärästä)

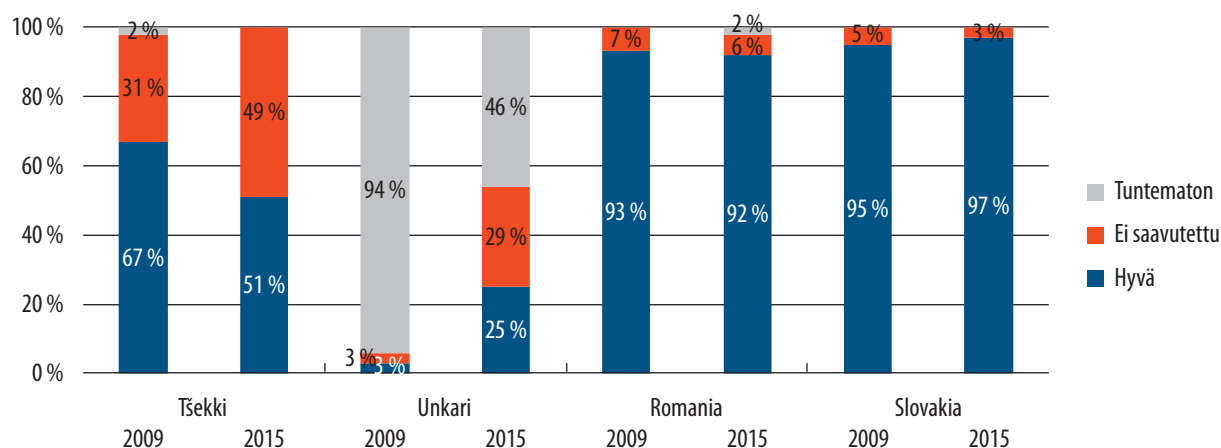


Lähde: Jäsenvaltioiden WISEn kautta antamat tiedot ja vuoden 2015 vesihuoltopiirin hoitosuunnitelmaehdotukset.

1 Euroopan vesitietojärjestelmä WISE (Water Information for Europe) tarjoaa laajan valikoiman EU:n toimielinten keräämää dataa ja tietoa vesiasioista.

Kaavio 2

Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa ja vuoden 2015 suunnitelmaehdotuksissa esitetty kemiallinen tila (ilmaistuna prosentteina pintavesimuodostumien kokonaismäärästä)



Lähde: Jäsenvaltioiden WISEn kautta antamat tiedot ja vuoden 2015 vesihoitopiirin hoitosuunnitelmaehdotukset.

27

Vesipiirin hoitosuunnitelmien mukaan veden laadussa tapahtuneet muutokset eivät näyttäisi olevan merkittäviä ja hyvän veden laadun saavuttamiselle asetettu määräaika (vuosi 2015) jäi saavuttamatta. Niiden vesimuodostumien prosenttiosuus, joiden ekologinen tila/potentiaali on hyvä tai erinomainen, kasvoi vain vähän. Suurinta kasvu oli Tšekissä, missä vesimuodostumien kemiallinen tila sen sijaan heikkeni. Unkari onnistui vähentämään huomattavasti niiden vesimuodostumien määrää, joiden tilaa ei tunnettu. Tämä selittää sen, miksi niiden vesimuodostumien määrä oli kasvanut, joiden kemiallinen tila on "hyvä" tai "ei saavutettu".

Vesimuodostumatason kuormituslähteiden nimeämistä varten ei ollut kattavia tietoja

28

Seurantatietojen puuttuessa jäsenvaltiot perustivat tilan arviointinsa osittain välillisiin menetelmiin, kuten riskianalyysiin ja arviointiin, mikä vaikuttaa tilan luokituksen luottamustasoon. Romaniassa ja Slovakiassa on paljon vesimuodostumia, jotka on luokiteltu hyväksi tai erinomaisiksi vuoden 2009 suunnitelmissa (ks. **kaaviot 1 ja 2**), mutta monien vesimuodostumien luokitukset eivät olleet erityisen luotettavia. Mitä alhaisempi luottamus tilan luokitukseen on, sitä vaikeampaa on tunnistaa sopivat toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi.

29

Myös ekologisen tilan määrittämistä varten arvioitujen erityisten fyysikaalis-kemiallisten aineiden määrä (ks. kohta 22) vaihteli huomattavasti eri jäsenvaltioissa (Unkarin neljästä Tšekin 80 aineeseen). Tämä johtui joissakin tapauksissa siitä, että aineita ei yksilöity kunnolla. Tilanne saattaa johtaa siihen, että vesimuodostumien tila luokitellaan liian hyväksi.

30

Liitteessä II esitetään sekä niiden vesimuodostumien prosenttiosuudet, joihin kohdistui piste- ja hajakuormitusta, että niiden vesimuodostumien prosenttiosuudet, joihin kohdistui orgaanisten aineiden tai ravinteiden liisäntymisen ja prioriteettiaineiden tai muiden erityisten pilaavien aineiden aiheuttamaa saastumista.

31

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että jotkin vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmien vesimuodostumakohtaiset tiedot olivat riittämättömiä¹⁸: niissä ei aina ilmoitettu, aiheuttavatko kyseisen vesimuodostuman veden laadulle ongelmia orgaaniset pilaavat aineet (BOD₅ ja COD), ravinteet (typpi ja fosfori), fyysikaalis-kemialliset aineet, prioriteettiaineet vai torjunta-aineet.

32

Vesipiirin hoitosuunnitelmiin liittyy myös puutteita ja ongelmia kuormituslähteitä koskevien tietojen osalta:

- Pistekuormituslähteitä (kuten yhdyskuntajätevesien puhdistamoja ja teollisuuslaitoksia) koskevat tiedot olivat puutteellisia erityisesti silloin, kun oli kyse fyysikaalis-kemiallisten aineiden ja prioriteettiaineiden päästöistä. Eniten tietoa oli yhdyskuntajätevesien puhdistamoista peräisin olevista orgaanisten aineiden ja ravinteiden päästöistä.
- Hajakuormituksen osalta eri lähteiden (kuten lannoitteiden käyttö, eroosio ja ilmansaastelaskeumat) osuutta on vaikea laskea, joten arvioinnit perustuivat pääasiassa tilastomalleihin.
- Saastuneiden alueiden ja kaatopaikka-alueiden merkityksestä kuormituslähteenä ei ollut saatavilla määrällisiä tietoja.

Vesipiirin hoitosuunnitelmissa nimetyt toimenpiteet eivät kohdistu riittävän hyvin kuormituslähteisiin

33

Vesipolitiikan puitedirektiivin mukaista raportointia koskevan vuoden 2009 ohjeasiakirjan nro 21 mukaan jäsenvaltioiden oli esitettävä vesipiirin hoitosuunnitelmassaan kolmen ryhmän mukaisia toimenpiteitä: perustoimenpiteitä (EU:n direktiivien täytäntöön panemiseksi vaaditut toimenpiteet), muita perustoimenpiteitä (muut vesipolitiikan puitedirektiivissä esitetyt toimenpiteet¹⁹) ja täydentäviä toimenpiteitä.

- 18 Tämä ei sulje pois sitä, etteikö jäsenvaltiotasolla olisi saatavilla muita tietoja, joita ei kuitenkaan esitetä vesipiirin hoitosuunnitelmissa.
- 19 Näihin kuuluvat i) pistekuormituspäästöjen osalta vaatimus ennalta tapahtuvasta sääntelystä tai ennalta annettavasta luvasta tai rekisteröintivelvoitteesta, joka perustuu yleisiin sitoviin määräyksiin, ii) hajakuormituslähteiden osalta toimenpiteet, joilla ehkäistään pilaavien aineiden pääsy tai vähennetään sitä, sekä iii) toimenpiteet, jotka katsotaan vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen kannalta tarpeellisiksi.

34

Neljän tarkastetun jäsenvaltion vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmista puuttui yleisesti tiedot perustoimenpiteiltä odotetuista tuloksista ja niiden seurauksena hyvän tilan saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimenpiteistä.

Taajamien aiheuttama pilaantuminen: yhdyskuntajätevesidirektiivin lisäksi suoritettavista toimenpiteistä puuttui joitakin tärkeitä näkökohtia

35

Taajamien aiheuttaman pilaantumisen torjumiseksi toteutettava perustoi-
menpide on yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpano (ks. **taulukko 1**).

36

Muiden perustoimenpiteiden ja täydentävien toimenpiteiden osalta tilintarkastustuomioistuin tunnisti näiden neljän jäsenvaltion vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa joitakin puutteita:

- Tšekki, Unkari ja Slovakia eivät ilmoittaneet vesipiirin hoitosuunnitelmissaan, kuinka moni taajamista, joiden avl on alle 2 000, on veden laadun kannalta täkeä ja tarvitsee siksi erityisiä toimenpiteitä.

- Vesimuodostumien veden laadun tilanne saattaa edellyttää yhdyskuntajätevesidirektiivin vaatimuksia tiukempien päästöraja-arvojen asettamista (ks. **liite III**). Unkari ja Romania mainitsivat, että päästöraja-arvojen asianmukaisuus tarkistetaan kansallisten säännösten määräysten mukaisesti. Tšekki ei sisällyttänyt suunnitelmaansa tällaista toimenpidettä, koska laissa säädetyt rajat oli päivitetty vuonna 2007 eli juuri ennen vesipiirin hoitosuunnitelman hyväksymistä. Unkari ei ilmoittanut toimenpiteen laajuutta. Romanian suunnitelmassa osoitettiin, että joiltakin taajamilta vaaditaan tiukempia rajoja, mutta ei ole selvää, riittääkö se kattamaan kaikki vesimuodostumat, joissa tapahtuu merkittävää orgaanisten aineiden ja ravinteiden aiheuttamaa pilaantumista.
- Sadeveden käsittelyongelmaan jäsenvaltiot tarttuivat vain osittain. Sekä ylivuodot – joita syntyy rankkasateiden aikana, kun viemäriverkoston ja/tai puhdistamon kapasiteetti on riittämätön – että hulevedet²⁰ voivat aiheuttaa veden pilaantumista. Unkari sisällytti suunnitelmaansa erityistoimenpiteen, joka koostui pääasiassa kansallisen sadevesien käsittelysuunnitelman laatimisesta, ja Romania yksilöi taajamia, joissa tarvitaan sadeveden keruujärjestelmä. Missään suunnitelmassa ei ollut erityistoimenpiteitä ylivuotojen käsittelyä varten²¹.

20 Koska kaupunkialueilla on paljon vettä läpäisemättömiä pintoja, sadevesi tai sulava lumi ei voi imeytyä maaperään vaan vesi valuu pois vieden mukanaan kaikenlaisia pilaavia aineita.

21 Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 2/2015 (kohdat 53–55), että ylivuotojen määristä ja pilaantumisen parametreista ei yleisesti ottaen annettu tietoja. Lisäksi Tšekissä, Unkarissa ja Romaniassa ei ole lakisääteisiä vaatimuksia ylivuotojen hyväksyttävän lukumäärän tai volyymin taikka laimennussuhteen osalta. Slovakiassa sovellettiin tällaisia vaatimuksia. Vaatimuksissa määritettiin myös ylivuotosäiliöiltä vaadittava koko. Ylivuotojen volyymiä tai laimennussuhdetta ei kuitenkaan tarvitse seurata.

- Alhaisina pitoisuuksina esiintyvät pilaavat aineet on 1990-luvun lopulta lähtien tunnustettu yhä laajemmin veden laatuun liittyväksi ongelmaksi. Alhaisina pitoisuuksina esiintyviä pilaavia aineita on tyypillisesti lääkevalmisteissa, henkilökohtaisen hygienian tuotteissa ja elintarvikkeiden lisäaineissa. Vaikka ongelman merkitys on kasvanut, kyseisiä pilaavia aineita ei käsitelty tarkastettavien neljän jäsenvaltion vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa. Tähän ongelmaan voidaan puuttua seuraavin toimenpitein: i) pilaantumisen estäminen/vähentäminen sen ilmenemisen yhteydessä ("lähteellä") ja ii) pilaantuneen veden käsitely (jälkikäsittelytoimenpiteet).

Teollisuuslaitosten aiheuttama pilaantuminen: kohdennettujen toimenpiteiden puuttuminen

37

Teollisuuspäästödirektiivin täytönpano on teollisuuslaitosten aiheuttaman pilaantumisen torjumiseksi toteutettava perustoimenpide (ks. **taulukko 1**).

38

Muiden perustoimenpiteiden ja täydentävien toimenpiteiden osalta tilintarkastustuomioistuinn tunnistui näiden neljän jäsenvaltion vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa joitakin puutteita:

- Vaarallisten aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi tarvitaan niihin aineisiin kohdistettavia toimenpiteitä, jotka estävät saavuttamasta hyvää ekologista ja kemiallista tilaa vesimuodostumisessa. Yhdenkään neljän tarkastetun jäsenvaltion suunnitelmassa ei kuitenkaan ollut joihinkin tiettyihin aineisiin kohdistettuja toimenpiteitä.

- Kaikkien neljän jäsenvaltion suunnitelmissa oli toimenpiteitä, jotka koskevat saastuneiden alueiden ja/tai kaatopaikka-alueiden kunnostamista, mutta vain Tšekki ja Slovakia nimesivät alueita, joiden katsottiin muodostavan riskin veden laadulle. Tilintarkastustuomioistuinn kuitenkin totesi, että valitut alueet eivät välttämättä vastanneet niitä alueita, jotka puhdistamisstrategiasta vastaavat kansalliset elimet ovat asettaneet puhdistusjärjestyksessä etusijalle²².

Maatalouden aiheuttama pilaantuminen: tyypidirektiiviä täydentävät toimenpiteet ovat pääasiassa vapaaehtoisia

39

Maatalouden aiheuttaman pilaantumisen torjumiseksi toteutettava perustoimenpide on nitraattidirektiivin täytönpano (ks. **taulukko 1**).

40

Muiden perustoimenpiteiden ja täydentävien toimenpiteiden osalta neljän tarkastetun jäsenvaltion vesipiirin hoitosuunnitelmissa mainittiin pääasiassa maaseudun kehittämisohjelmien alaisia toimenpiteitä, joissa viljelijät voivat sitoutua pakollisen lainsäädännön mukaisia toimenpiteitä laajempiin toimiin (kuten tyypidirektiiviä tiukempien lannoitusta koskevien sääntöjen noudattamiseen). Nämä toimenpiteet ovat kuitenkin vain vapaaehtoisia, eivätkä siksi välttämättä kata alueita, joilla veden pilaantuminen on merkittävintä (ks. myös kohdat 145–157)²³.

22 Erityiskertomuksessaan nro 23/2012 "Onko EU:n rakennetoimilla tuettu onnistuneesti ympäristövaurioalueita muodostavien teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämistä?" tilintarkastustuomioistuinn mainitsi useita esteitä painopisteiden asettamiselle alueiden ja paikkojen elvyttämisessä (esimerkiksi saastuneita alueita koskevien kattavien ja asianmukaisten rekisterien puuttuminen) (ks. kohdat 37–44) (<http://eca.europa.eu>).

23 Tähän liittyen OECD:n vuonna 2012 julkaisemassa veden laadun ja maatalouden asettamaa poliittista haastetta koskevassa raportissa (Water Quality and Agriculture: Meeting the Policy Challenge) sanotaan, että kestävä veden laadun hallinnan haasteet maataloudessa edellyttävät korkean poliittisten tason sitoutumista.

41

Tilintarkastustuomioistuin tunnisti neljän tarkastetun jäsenvaltion vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa joitakin puutteita:

- Vaikka hajakuormituslähteistä peräisin olevan fosforin osuus ravinteiden aiheuttamasta vesimuodostumien pilaantumisesta on huomattava, yhdessäkään ohjelmassa ei mainittu maaperään sijoitettavan fosforin (kg/ha) rajoittamiseen tähtääviä suoria toimenpiteitä²⁴.
- Fosforin aiheuttamaa pilaantumista huomattavasti edistävän eroosion vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä mainittiin Tšekin, Unkarin ja Romanian toimenpideohjelmissa. Unkarin toimenpiteet liittyvät kuitenkin asiaankuuluvien hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten soveltamiseen (ks. **laatikko 3**). Sen sijaan Tšekin ja Romanian ohjelmissa ei kerrota tarkemmin, miten toimenpiteet on toteutettava.
- Kaikkien neljän jäsenvaltion toimenpideohjelmissa kerrotaan torjunta-aineiden käytön vähentämiseen tarkoitetuista toimenpiteistä. Toimenpiteet olivat kuitenkin epämääräisiä tai viittasivat torjunta-aineita koskeviin toimintasuunnitelmiin, jotka oli tarkoitus hyväksyä ja toimittaa komissiolle 26. marraskuuta 2012 mennessä torjunta-ainedirektiivin vaatimuksen mukaisesti (ks. **taulukko 2**).

Merkityksellistä tietoa toimenpiteiden rahoituksesta puuttuu**42**

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kaikista vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmien mukaisista toimenpiteistä ei esitetty kustannusarviota. Neljän tarkastetun jäsenvaltion tiedot rahoituksen lähteistä ja saatavuudesta olivat vaillinaisia.

43

Toimenpiteiden kustannuksia ja odotettuja tuloksia koskevien tietojen puuttuminen (ks. kohta 34) estää kustannustehokkaimpien toimenpiteiden tunnistamisen.

44

EU:n ohjelmien ulkopuolinen rahoitus on harvinaista. Tärkeimpiä rahoituslähteitä ovat EU:n Euroopan aluekehitysrahaston/koheesiorahaston ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston kautta yhteisrahoittamat ohjelmat. Näiden ohjelmien mukaiset painopisteet ja rahoituksen kohdentaminen vaikuttavat siten edistymiseen veden laadun parantamisessa. Painopisteet ja hankkeet hyväksyvien elinten sekä vesipiirin hoitosuunnitelmien toimenpideohjelmat hyväksyvien elinten välinen koordinointi ei aina ole onnistunut (ks. myös kohta 38).

24 Lannoitteissa on vaikuttavina aineina nimenomaan ainakin yhtä seuraavista: typpeä, fosfaattia tai kaliumkarbonaattia.

Merkittävä määrä vesimuodostumia vapautettiin vuosien 2015 ja 2021 määräaika vaatimuksista

45

Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmien mukaan neljä jäsenvaltiota vapautti merkittävän määrän vesimuodostumia vuoden 2015 määräaika koskevasta vaatimuksesta (ks. **taulukko 5**) perustelematta kuitenkaan selvästi, miksi määräaikoja pidennettiin.

46

Vapautusten määrä on vuoden 2015 vesipiirin hoitosuunnitelmissa edelleen suuri lukuun ottamatta Romaniaa ja kemiallisen tilan osalta Slovakiaa. Tämä tarkoittaa, että vapautuksen saaneissa vesimuodostumissa veden hyvä laatu voidaan odottaa saavutettavan vasta kaudella 2021–2027.

Taulukko 5

Vapautuksen saaneet pintavesimuodostumat (prosentteina pintavesimuodostumien kokonaismäärästä)

Jäsenvaltio	Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmat	Vuoden 2015 vesipiirin hoitosuunnitelmaehdotukset	Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmat	Vuoden 2015 vesipiirin hoitosuunnitelmaehdotukset
	Ekologinen tila		Kemiallinen tila	
Tšekki	90 %	63 %	31 %	36 %
Unkari	88 %	84 %	44 % ²	75 %
Romania	36 %	14 %	6 %	2 %
Slovakia	¹	47 %	¹	1 %

1 Slovakia ilmoitti luvun (37 prosenttia), jossa oli yhdistetty sekä ekologisen että kemiallisen tilan osuus.

2 Prosenttiosuus laskettiin niiden vesimuodostumien perusteella, joiden tila tunnetaan.

Lähde: Jäsenvaltioiden WISEn kautta tai vesipiirin hoitosuunnitelmissa antamat tiedot.

Komission seuranta on tiivistä, mutta parannukset ovat kiinni jäsenvaltioiden toimintahalukkuudesta

47

Komissio ei vastaa jäsenvaltioiden vesipiirin hoitosuunnitelmien hyväksymisestä. Jos jäsenvaltio ei noudata EU:n lainsäädäntöä, komissio voi silti

käynnistää rikkomismenettelyn ja viime kädessä saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio otti vuonna 2008 käyttöön EU:n niin sanotun pilottimenettelyn, jota käytetään ensimmäisenä vaiheena yritettäessä ratkaista ongelmia niin, että mahdollisuuksien mukaan vältetään virallisten rikkomismenettelyjen soveltaminen.

48

Komissio tarkisti kaikkien jäsenvaltioiden vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmat ja esitti erityisiä jäsenvaltiokohtaisia havaintoja ja suosituksia kahdessa kertomuksessa²⁵, jotka olivat komission kahden tiedonannon oheisasiakirjoja. Komissio järjesti myös vuosina 2013 ja 2014 kaikkien neljän jäsenvaltion kanssa kahdenväliset tapaamiset, joissa käsiteltiin komission suurimpia huolenaiheita.

49

Komissio piti vesipiirin hoitosuunnitelman hyväksymistä ennakkoehdon täyttymistä koskevana kriteerinä kumppanuussopimusten²⁶ ja ympäristöön liittyvien kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien hyväksymiselle²⁷. Tšekissä, Unkarissa ja Slovakiassa kriteerin ei katsottu täyttyneen. Toimenpideohjelmiin sisältyy toimia, joihin tämän seurauksena on ryhdyttävä, mutta ne eivät kata kaikkia Unkarin ja Slovakian kanssa käydyissä kahdenvälisissä kokouksissa havaittuja puutteita (ks. kohta 48). Komissio katsoo sen sijaan, että näiden kokousten pöytäkirjoissa eriteltyt toimet kuuluvat jäsenvaltioiden toteutettavaksi. Näillä pöytäkirjoilla ei kuitenkaan ole samaa sopimuksen voimaa kuin toimenpideohjelmissä. Vain Tšekin toimenpideohjelmassa²⁸ viitattiin erityisesti komission kahdenvälisissä kokouksissa esittämiin vaatimuksiin. Kaiken kaikkiaan tällainen toiminta heikentää ennakkoehtojen tehoa.

50

Vuoden 2015 vesipiirin hoitosuunnitelmaehdotuksissa on edelleen joukko sopivien toimenpiteiden nimeämiseen liittyviä puutteita, jotka tilintarkastustuomioistuin ja komissio havaitsivat vuoden 2009 suunnitelmissa.

Jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ja välineet jätevesien aiheuttaman saastumisen vähentämiseksi

51

Tilintarkastustuomioistuin tutki, onko tarkastuksen kohteena olevissa neljässä jäsenvaltiossa otettu käyttöön tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä ja välineitä taajamien ja teollisuuslaitosten jätevesien aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi.

Taajamista peräisin olevat pilaavat aineet: jäteveden käsittelyssä on edistytty, mutta käytettävissä olevia välineitä voitaisiin hyödyntää paremmin

52

Yksi tärkeä keino taajamista peräisin olevien pilaavien aineiden vähentämiseksi tarkastuskohteena olleissa neljässä jäsenvaltiossa oli asianmukaisesti käsitellyn jäteveden prosenttiosuuden kasvattaminen. Siksi tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko näissä neljässä jäsenvaltiossa

- edistytty asianmukaisesti käsitellyn jäteveden määrän suhteen

25 SWD(2012) 379 final, 14. marraskuuta 2012, jäsenvaltiokohtaiset kertomukset asiakirjan "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans" oheisasiakirjana ja SWD(2015) 50 final, 9. maaliskuuta 2015: "Report on the progress in implementation of the Water Framework Directive, Programmes of Measures, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the 'good status' of EU water and to reduce flood risks".

26 Kumppanuussopimus on komission ja kansallisten viranomaisten neuvottelujen tuloksena laadittava strateginen suunnitelma, jossa investointien painopisteet ovat Euroopan rakenne- ja investointirahastojen alaisia.

27 Jos ohjelmat eivät täytä EU:n asetusten mukaisia ennakkoehtoja, on laadittava toimintasuunnitelmat, joiden avulla kyetään varmistamaan ehtojen täyttäminen 31.12.2016 mennessä.

28 Toimenpideohjelma hyväksyttiin huhtikuussa 2015.

- tarkastusjärjestelmä, jolla varmistetaan jäteveden päästöluissa asetettujen päästöraja-arvojen noudattaminen
- käytössä päästömaksu, joka yhdyskuntajätevesien puhdistamojen on maksettava, keinona pilaavien aineiden päästöjen ehkäisemiseksi.

Käsiteltävän jäteveden määrän suhteen on tapahtunut edistystä

53

Neljän tarkastetun jäsenvaltion on saavutettava yhdyskuntajätevesidirektiivissä asetetut tavoitteet (ks. **taulukko 1**) liittymissopimuksissa asetettujen määräaikaisten²⁹ mukaisesti.

54

Yhdyskuntajätevesidirektiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä haavoittumiselle alttiit alueet ja erityisesti alueet, joilla on rehevöitymisriski. Tšekki, Romania ja Slovakia nimesivät koko alueensa haavoittumiselle alttiiksi. Tämä on veden laadun kannalta myönteinen asia, koska näillä alueilla vaaditaan taajamissa, joiden avl on yli 10 000, jäteveden tehokkaampaa käsittelyä / jälkikäsittelyä eli rehevöitymistä aiheuttavien ravinteiden vähentämistä (ks. **liite III**). Unkarin osalta ks. kohta 64.

55

Jotta jäsenvaltiot edistyisivät käsitellyn jäteveden määrän kasvattamisessa, niiden oli lisättävä puhdistamon piirissä olevan väestön osuutta ja parannettava käsittelytekniikkaa eli varmistettava orgaanisten pilaavien aineiden (BOD_5 ja COD) päästöraja-arvojen noudattaminen biologisella käsittelyllä ja ravinteiden (N_{kok} ja P_{kok}) päästöraja-arvojen noudattaminen tehokkaammalla käsittelyllä / jälkikäsittelyllä. Lisäksi puhdistamon asettamien päästöraja-arvojen olisi oltava jäteveden vastaanottavan vesistön veden laadun mukaisia.

Edistystä on tapahtunut viemäriverkon ja puhdistamojen piiriin kuuluvien määrän suhteen mutta erityisesti kahdessa jäsenvaltiossa on edelleen puutteita...

56

Kaaviossa 3 esitetään, miten julkisen viemäriverkon ja puhdistamojen piirissä olevien osuus kokonaisväestöstä on kasvanut. Tämä osuus on kasvanut kaikissa neljässä jäsenvaltiossa vuosina 2008–2012. Romaniassa, joka liittyi EU:hun kolme vuotta myöhemmin kuin kolme muuta jäsenvaltiota, osuudet olivat kaiken kaikkiaan pienimpiä.

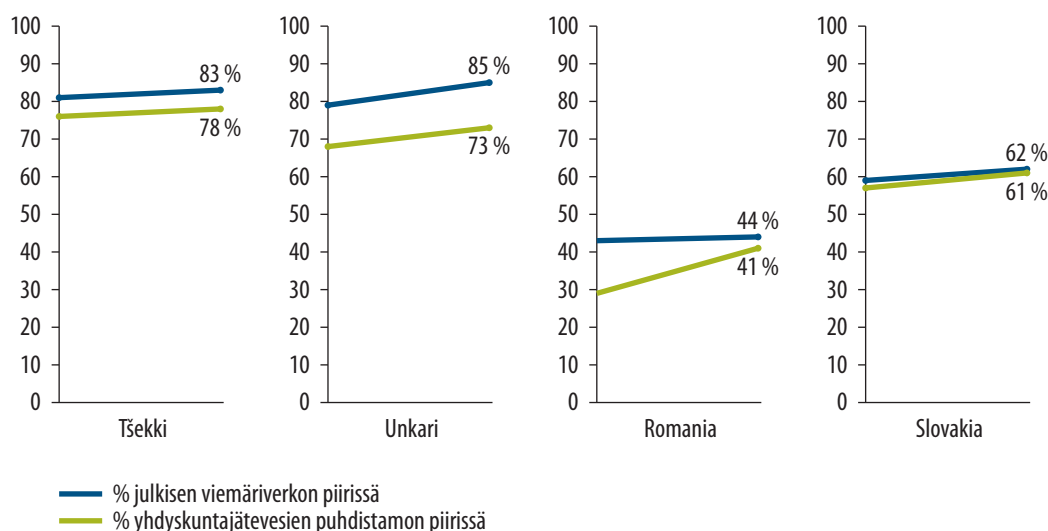
57

Julkisen viemäriverkon piirissä olevan väestön osuus kokonaisväestöstä ja yhdyskuntajätevesien puhdistamon piirissä olevan väestön osuus kokonaisväestöstä eroavat toisistaan. Tämä ero osoittaa, että kaikkea viemäriverkon piirissä olevan väestön jätevettä ei käsitellä jätevedenpuhdistamossa. Ero on suurin Unkarissa ja pienin Slovakiassa.

²⁹ Yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpanon lopulliset määräajat: Tšekki 31.12.2010, Unkari 31.12.2015, Romania 31.12.2018 ja Slovakia 31.12.2015.

Kaavio 3

Julkisen viemäriverkon ja yhdyskuntajätevesien puhdistamon piirissä olevan väestön osuudet kokonaisväestöstä: edistys vuodesta 2008 vuoteen 2012



Lähde: Tiedot julkisen viemäriverkon piirissä olevan väestön prosenttiosuuksista Tšekin, Unkarin ja Slovakian tilastotoimistoilta. Romanian vuoden 2008 tiedot yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpanosta tehdystä raportista (päivätty 30.6.2013) ja vuoden 2012 tiedot tilastotoimistolta.

Tiedot yhdyskuntajätevesien puhdistamon piirissä olevan väestön prosenttiosuuksista Tšekin, Romanian ja Slovakian tilastotoimistoilta ja Unkarin tiedot Eurostatilta (vuosi 2011).

58

Kokonaisväestö, joka ei ole vielä julkisen viemäriverkon piirissä, jakautuu seuraavasti:

- Keräyksen ulkopuolella oleva väestö taajamissa, joiden avl on vähintään 2 000. Tilanne on tällainen Romaniassa, missä 39,8:aa prosenttia kuormituksesta³⁰ ei ollut kerätty vuoden 2012 lopussa. Romaniassa on vuoteen 2018 saakka aikaa täyttää yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaiset velvoitteensa.
- Väestö, jonka aiheuttama kuormitus kerätään erillisjärjestelmiin (kuten sakokaivoihin) taajamissa, joiden avl on vähintään 2 000³¹. Tarkastettujen jäsenvaltioiden erillisjärjestelmiin kerättyjen kuormitusten osuudet: Tšekki seitsemän prosenttia, Unkari 14 prosenttia, Romania yksi prosentti ja Slovakia 13 prosenttia.
- Vielä keräyksen ulkopuolella oleva väestö taajamissa, joiden avl on pienempi kuin 2 000.

30 Kuormituksella tarkoitetaan taajaman tuottamaa orgaanista biohajoavaa kuormitusta avl:na ilmaistuna. Yksi avl vastaa yhden asukkaan tuottaman jätevesimäärän aiheuttamaa saastekuormitusta. Yhdellä avl:lla tarkoitetaan sellaista orgaanista biohajoavaa kuormitusta, jonka viiden vuorokauden biokemiallinen hapenkulutus on 60 grammaa happia vuorokaudessa.

31 Ks. erityiskertomus nro 2/2015, kohdat 21 ja 22.

59

Yhdyskuntajätevesidirektiivissä edellytetään, että erillisjärjestelmillä saavutetaan yhtä hyvä ympäristönsuojelun taso kuin yhdyskuntajätevesien keräysjärjestelmillä. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että jäsenvaltioiden komissiolle toimittamien tietojen perusteella ei voida arvioida sitä, ovatko nämä järjestelmät direktiivin mukaisia. Vastaavasti vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa ei ole tästä tietoja. Komissio pyysi vuoden 2014 jälkipuoliskolla jäsenvaltioita antamaan selvityksen siitä, miten direktiiviä on noudatettu.

60

Direktiivissä edellytetään, että silloin kun alle 2 000 avl:n taajamissa on käytössä jäteveden viemärintijärjestelmät, on varmistettava tarkoituksenmukainen käsittely silloin, kun jätevedet johdetaan sisävesiin tai suistoihin. Tšekin ja Unkarin vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa ei ollut tietoja siitä, kuinka monessa taajamassa oli käytössä jätevedenkeruujärjestelmät mutta yhdyskuntajätevesien puhdistamot puuttuivat. Yhdyskuntajätevesidirektiivin vaatimusten lisäksi jäsenvaltioiden on vesipolitiikan puitedirektiivin mukaan määrättävä toimenpiteitä taajamille, joissa jätevesipäästöt heikentävät veden laatua. Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmien toimenpiteet ovat kuitenkin epämääräisiä (ks. kohta 36).



Kuva 1 – Jätevedenpuhdistamo Unkarissa
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

... ja huomattavaa edistystä on tapahtunut jätevesien biologisessa käsittelyssä ja jälkikäsittelyssä kolmessa jäsenvaltiossa, mutta ne kaikki ovat edelleen jäljessä aikataulusta

61

Taajamissa, joiden avl on vähintään 2 000, tapahtui huomattavaa edistystä yhdyskuntajätevesien biologisessa käsittelyssä kaudesta 2007/2008 kauteen 2011/2012³² (ks. **kaavio 4**). Vuoden 2012 lopussa kolmessa neljästä tarkastetusta jäsenvaltiosta yli 90 prosenttia taajamien yhdyskuntajätevesistä oli direktiivissä määriteltyjen BOD₅- ja COD-pitoisuuksia koskevien päästöraja-arvojen mukaisia.

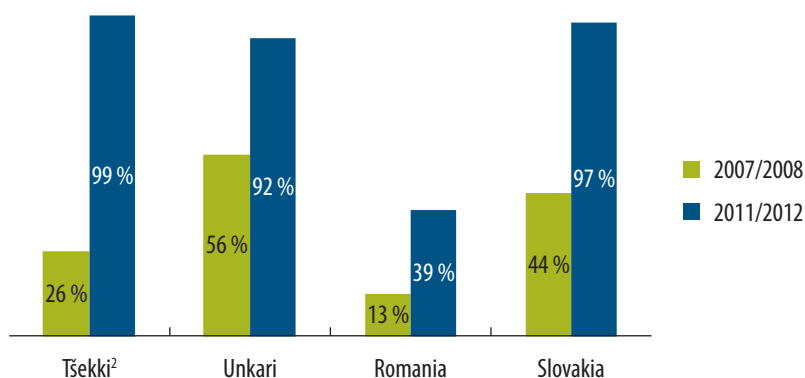
62

Romanian kohdalla havaittava alhaisempi biologisen käsittelyn osuus (39 prosenttia) johtuu osittain siitä, että maa liittyi EU:n jäseneksi kolme vuotta myöhemmin kuin muut tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot. Romania oli vuonna 2012 aikataulusta jäljessä myös sille yhdyskuntajätevesidirektiivissä biologisen käsittelyn osalta asetetusta välitavoitteesta (51 prosenttia kuormituksesta oli määrä olla asianmukaisen käsittelyn piirissä vuoteen 2010 mennessä).

32 Jäsenvaltiot antoivat komissiolle vuonna 2010 tiedot, jotka koskivat kautta 2007/2008, ja vuoden 2014 puolivälissä tiedot, jotka koskivat kautta 2011/2012.

Kaavio 4

Edistys kaudesta 2007/2008 kauteen 2011/2012¹ yhdyskuntajätevesien biologisessa käsittelyssä taajamissa, joiden avl on vähintään 2 000 (ilmaistu prosentteina näiden taajamien kokonaiskuormituksesta lukuun ottamatta erillisjärjestelmiin kerättävää kuormitusta)



1 Unkarin tiedot koskevat vuosia 2007 ja 2011, Romanian tiedot vuosia 2007 ja 2012 ja Tšekin ja Slovakian tiedot vuosia 2008 ja 2012.

2 Tšekin tiedot koskevat koko aluetta eivätkä pelkästään Tonavan vesistöalueen osaa.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen analyysi jäsenvaltioiden komissiolle toimittamista tiedoista.

63

Yhdyskuntajätevesien jälkikäsittelyn edistyminen kaudesta 2007/2008 kauteen 2011/2012 oli yhtä huomattavaa. **Kaaviossa 5** esitetään kuormitus-tilanne kaikissa taajamissa, joiden avl on suurempi kuin 10 000. Se osoittaa yhdyskuntajätevesidirektiivin N_{kok} - ja P_{kok} -raja-arvoja noudattavan kokonaiskuormituksen prosenttiosuuden (lukuun ottamatta erillisjärjestelmiin kerättävää kuormitusta).

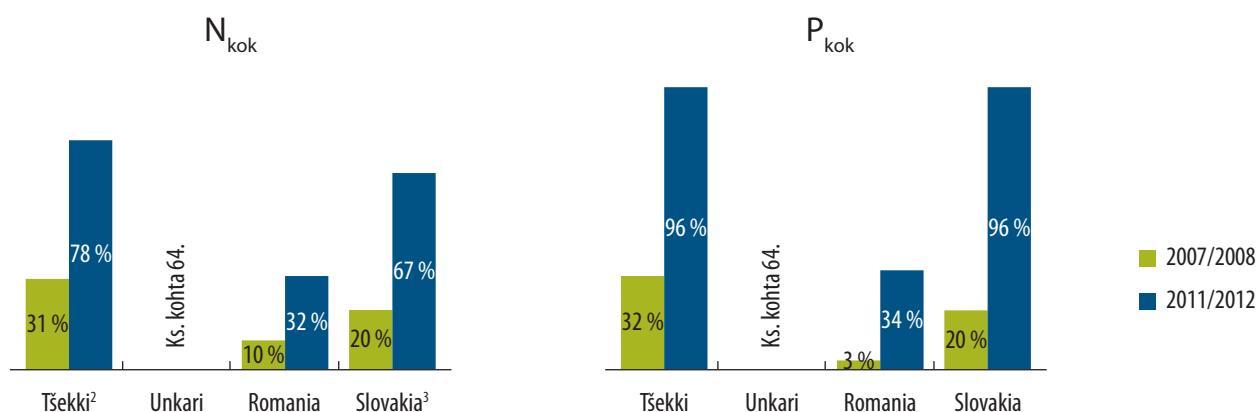
64

Unkari ei ilmoittanut koko alueensa olevan haavoittumiselle altista aluetta mutta soveltaa yhdyskuntajätevesidirektiivin 5 artiklan 4 kohtaa. Se tarkoittaa, että yksittäisten puhdistamoiden ei tarvitse soveltaa näitä N_{kok} - ja P_{kok} -raja-arvoja, jos voidaan osoittaa, että alueen kaikille puhdistamoille (avl vähintään 2 000) tulevasta N_{kok} - ja P_{kok} -kuormituksesta poistetaan kummastakin vähintään 75 prosenttia. Vaikka Unkarin puhdistetun jäteveden kokonaisuus oli huomattavasti pienempi kuin Tšekin ja Slovakian³³, se melkein täytti 75 prosentin vaatimuksen vuoden 2012 lopussa³⁴.

33 Jäsenvaltioiden komissiolle vuodelta 2012 toimittamien tietojen mukaan niiden taajamien kuormitus, joiden avl on vähintään 2 000 ja jotka noudattivat direktiivin raja-arvoja, on seuraava: i) N_{kok} -kuormitus on Tšekissä 83 prosenttia, Unkarissa 33 prosenttia ja Slovakiassa 60 prosenttia ja ii) P_{kok} -kuormitus on Tšekissä 77 prosenttia, Unkarissa 39 prosenttia ja Slovakiassa 86 prosenttia.

34 Unkarin viranomaisten komissiolle toimittamien tietojen mukaan jätevedenpuhdistamoihin tulevan jäteveden N_{kok} -kuormitus oli pienentynyt 73,1 prosenttia ja P_{kok} -kuormitus 74,4 prosenttia.

Kaavio 5 Edistys kaudesta 2007/2008 kauteen 2011/2012¹ yhdyskuntajätevesien jälkikäsittelyssä taajamissa, joiden avl on suurempi kuin 10 000 (ilmaistu prosentteina näiden taajamien kokonaiskuormituksesta lukuun ottamatta erillisjärjestelmiin kerättävää kuormitusta)



1 Ks. päivämäärät **kaavion 4** huomautuksessa 1.

2 Tšekissä Prahan puhdistamo, joka käsittelee 15 prosenttia vähintään 2 000 avl:n taajamien kokonaiskuormituksesta, ei ollut direktiivin vaatimusten mukainen vuonna 2012. Odotuksena on, että Prahan jätevesien käsittely on asianmukaista vuoteen 2018 mennessä.

3 Slovakian osalta ei ollut saatavilla erillisiä tietoja N_{kok} - ja P_{kok} -arvoista. Käytetyt tiedot vastaavat päästörajojen mukaista kuormitusta joko toisen tai molempien parametrien osalta.

65

Vaikka edistystä on tapahtunut pääasiassa Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston³⁵ rahoitusvarojen ansiosta, tilintarkastustuomioistuinn panee merkille, että kaikki nämä neljä jäsenvaltiota ovat jäljessä direktiivin täytäntöönpanon välitavoitteiden ja/tai lopullisten määräaikojen mukaisesti aikataulusta³⁶. Tilintarkastustuomioistuinn toteaa myös, että uuden tai kunnostetun infrastruktuurin taloudellista kestävyyttä³⁷ ei voida taata, mikä on pitkällä aikavälillä riski veden laadulle.

Päästöraja-arvot ylittivät direktiivin vaatimukset 25 prosentissa tilintarkastustuomioistuimen tutkimista tapauksista

66

Vesimuodostuman veden laadun tilanne voi olla sellainen, että yhdyskuntajätevesien puhdistamolle on asetettava tiukemmat raja-arvot, kuin yhdyskuntajätevesidirektiivissä edellytetään. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimasta 28 yhdyskuntajätevesien puhdistamon otoksesta seitsemän (25 prosenttia) puhdistamon jäteveden päästöluvuissa oli määritelty tiukemmat raja-arvot kuin kansallinen³⁸ lainsäädäntö edellyttää: Tšekissä kolmessa tapauksessa neljästä³⁹ (kaikki koskevat ravinteita) ja Unkarissa neljässä tapauksessa seitsemästä (kahdessa tapauksessa kyseessä ravinne P_{kok}).

67

Toisaalta Unkarissa seitsemästä puhdistamosta kolmella oli tekniset valmiudet poistaa ravinteita (N_{kok} ja P_{kok}) ja täten parantaa purkuvesien laatua, mutta sitä ei edellytetty päästöluvassa.

68

Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamien tietojen mukaan noin 20 prosenttia⁴⁰ puhdistetuista jätevesistä, jotka olivat peräisin 2 000–10 000 avl:n taajamista, olivat direktiivissä asetettujen N_{kok} - ja P_{kok} -raja-arvojen mukaisia vuonna 2012. Se ei ole direktiivin vaatimus mutta parantaa veden laatua.

69

Neljän tarkastetun jäsenvaltion kansallisissa säännöksissä ei aseteta päästöraja-arvoja alhaisina pitoisuuksina esiintyville pilaaville aineille. Nykyisissä käsittelyprosesseissa olisi tehtävä suuri parannus, jotta nämä aineet voitaisiin poistaa (ks. kohta 36).

70

Asiasta tehtiin EU:n tasolla aloite, kun Euroopan parlamentti ja neuvosto muuttivat vesipolitiikan puitedirektiiviä vuonna 2013⁴¹. Silloin muun muassa pyydettiin komissiota kehittämään syyskuuhun 2015 mennessä lääkkeiden aiheuttamaa vesien pilaantumista koskeva strateginen lähestymistapa ja ehdottamaan syyskuuhun 2017 mennessä EU:lle ja/tai jäsenvaltioille toimenpiteitä tämän lähestymistavan toteuttamiseksi. Samassa muutoksessa esiteltiin tarkkailtavien aineiden luettelon käsite. Luettelon aineista on kerättävä seurantatietoja eri puolilta unionia. Ensimmäinen 10 tarkkailtavan aineen luettelo laadittiin maaliskuussa 2015, ja se sisältää lääkkeitä ja torjunta-aineita.

- 35 Jätevesiin kohdennettu EU:n rahoitusosuus toimenpideohjelmien talousarviosta tarkastuskäyntien kohteina olleissa neljässä jäsenvaltiossa oli 31.12.2014 yhteensä 5,07 miljardia euroa.
- 36 Ks. erityiskertomus nro 2/2015, kohdat 24–26.
- 37 Ks. erityiskertomus nro 2/2015, kohdat 89–105.
- 38 Kaikkien neljän jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä asetetaan tietyt parametrien osalta tiukempia raja-arvoja kuin yhdyskuntajätevesidirektiivissä.
- 39 Vuonna 2011 Tšekin lainsäädännössä asetettiin joukko päästöraja-arvoja, jotka ovat seurausta parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden soveltamisesta. Nämä raja-arvot lupia myöntävien viranomaisten olisi otettava huomioon, kun ne haluavat asettaa tiukemmat raja-arvot kuin lainsäädännössä vaaditaan. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että nämä raja-arvot ovat korkeimmat, mitkä viranomaiset voivat asettaa. Suurin osa tutkittujen neljän jätevedenpuhdistamojen päästöraja-arvoista, jotka olivat tiukemmat kuin direktiivissä ja kansallisessa lainsäädännössä vaaditut, vastaa näitä enimmäisraja-arvoja.
- 40 Tšekissä P_{kok} -raja-arvon mukaisen kuormituksen osuus on vielä suurempi: 97 prosenttia.
- 41 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/39/EU, annettu 12 päivänä elokuuta 2013, direktiivien 2000/60/EY ja 2008/105/EY muuttamisesta vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden osalta (EUVL L 226, 24.8.2013, s. 1).

Tarkastusjärjestelmän varoittava vaikutus on vähäinen

71

Tarkoituksenmukaisesti asetetut päästöraja-arvot vaikuttavat veden laatuun vain, jos niitä noudatetaan. Siksi on tärkeää, että käytössä on vaikuttava tarkastusjärjestelmä⁴², jotta voidaan varmistaa, että yhdyskuntajätevesien puhdistamojen jäteveden päästöluvissa määriteltyjä raja-arvoja noudatetaan.

72

Raja-arvojen noudattaminen varmistetaan kahdentyyppisillä tarkastuksilla:

- puhdistamojen toiminnanharjoittajien itse ottamiensa vesinäytteiden perusteella suorittamalla tarkastuksilla (jäljempänä "omat tarkastukset")
- julkisten tarkastuselinten suorittamalla tarkastuksilla⁴³.

73

Omista tarkastuksista tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tarkastettujen 28 yhdyskuntajätevesien puhdistamon otoksesta yhtä lukuun ottamatta kaikki puhdistamot täyttivät yhdyskuntajätevesidirektiivin tarkastusten määrää koskevat vaatimukset. Lisäksi tarkastetuista 28 puhdistamosta 25 noudatti vuonna 2012 niiden luvissa määritettyjä raja-arvoja⁴⁴.

74

Julkisten tarkastuselinten suorittamien tarkastusten tiheyttä ei ole määrätty yhdessäkään neljästä jäsenvaltiosta⁴⁵. Näin ollen se on kyseisen viranomaisen harkittavissa ottaen huomioon voimavararajoitukset. Tosiasiallinen tarkastustiheys vaihtelee eri jäsenvaltioissa (ks. **taulukko 6**). Tilintarkastustuomioistuimelle tietoja toimittaneista jäsenvaltioista Slovakia suoritti tarkastukset harvimminkin. Unkarilta ei saatu tietoja tarkastusten tiheydestä. Slovakiassa tarkastuselin ottaa harvoin omat näytteensä purkuvedestä vaan luottaa sen sijaan akkreditoitujen laboratoriodien tekemiin toiminnanharjoittajien omiin tarkastuksiin.

75

Kun julkiset tarkastuselimet havaitsevat päästöraja-arvojen ylittävän, kaikissa neljässä jäsenvaltiossa määrätään sakkoja⁴⁶ kansallisten säännösten mukaisesti.

76

Unkarissa ja Romaniassa sakkoja määrätään sen pilaavan aineen mukaan, jonka päästöraja-arvo ylittyy. Saksumma raja-arvon ylittävän pilaavan aineen kilogrammaa kohti vaihtelee kyseisen pilaavan aineen⁴⁷ mukaan. Romaniassa arvioidaan myös rikkomuksen vakavuusastetta, ja tarkastuselin voi antaa sakkojen sijaan varoituksen. Romanian tilastot vuoden 2012 tarkastusten tuloksista osoittavat, että varoituksia annettiin viisi kertaa useammin kuin sakkoja.

42 EU:n tasolla on olemassa jäsenvaltioissa suoritettaville ympäristötarkastuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista 4 päivänä huhtikuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus 2001/331/EY (EYVL L 118. 27.4.2001, s. 41). Siinä on ohjeet tarkastusten organisoinnista (tarkastussuunnitelmien laatiminen) ja suorittamisesta (tarkastuskäynnit ja kertomusten laadinta).

43 Näitä elimiä ovat seuraavat: Tšekissä Tšekin ympäristötarkastuslaitos (CZIP), Unkarissa sisäministeriön katastrofihallinnan kansallinen pääosasto (huhtikuusta 2014 lähtien), Romaniassa kansallinen viranomaisen "Romanian vedet" (ANAR) ja Slovakiassa Slovakian ympäristötarkastuslaitos (SZIP). Myös muut elimet, mm. luvan myöntävät viranomaiset, voivat tehdä tarkastuksia jätevedenpuhdistamojen tasolla. Nämä tarkastukset eivät sisällyneet tilintarkastustuomioistuimen arviointiin.

44 Ks. erityiskertomus nro 2/2015, kohdat 48 ja 50.

45 Neuvoston 11. kesäkuuta 2012 antamissa päätelmissä vaadittiin parantamaan tarkastuksia, ja alueiden komitean lausunnossa korostettiin, että jäsenvaltioiden tarkastuksia koskevilla EU:n laajuisilla puitteilla voidaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset ja yhdenmukaisuus oikeudenkäyntitapauksissa. Siinä korostettiin myös, miten tärkeää on, että komission tarkastuksiin liittyvä tehtävä on hyvin määritelty.

46 Rikosoikeuden alaisia seuraamuksia (kuten vankeusrangaistuksia) ei käsitellä tässä kertomuksessa.

47 Esimerkiksi Unkarissa sakon määrä kilogrammaa kohti on 1,11 euroa (muunnettuna Unkarin forintista 31.12.2014 valuuttakurssilla: 315,54), kun pilaava aine on N_{kok} ja 7,29 euroa, kun pilaava aine on P_{kok} . Romaniassa sakon määrä kilogrammaa kohti on 1,71 euroa (muunnettuna Romanian leuista 31.12.2014 valuuttakurssilla: 4,4828), kun pilaava aine on N_{kok} tai P_{kok} .

Julkisten tarkastuselinten suorittamat tarkastukset

Jäsenvaltio	Yhdyskuntajätevesien puhdistamoiden tarkastusten todellinen suoritustiheys
Tšekki	Puhdistamot, joiden kapasiteetti on yli 10 000 avl:a: kerran vuodessa. Puhdistamot, joiden kapasiteetti on 2 000–10 000 avl:a: kolmen vuoden välein. Muut puhdistamot: viiden vuoden välein.
Unkari	Tietoja ei ole saatu. Tilintarkastustuomioistuin toteaa seitsemän jätevedenpuhdistamon otoksen tarkastustiheyden perusteella, että puhdistamoja ei välttämättä tarkasteta joka vuosi.
Romania	Vuonna 2013 tarkastettiin kaikki puhdistamot, joiden avl on vähintään 2 000.
Slovakia	Puhdistamot, joiden kapasiteetti on suurempi kuin 10 000 avl:a: vuonna 2013 tarkastettiin alle kymmenen prosenttia. Kaikki puhdistamot yhdessä: vuonna 2013 tarkastettiin alle 12 prosenttia.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen analyysi kansallisesta lainsäädännöstä ja tarkastuselimiltä saadut tiedot.

77

Tšekissä ja Slovakiassa sakko ei määrydy kyseisen pilaavan aineen tai raja-arvon ylittävän pilaantuvan aineen määrän mukaan. Sakkosumma riippuu sen sijaan siitä, miten vakavaksi julkinen tarkastuselin arvioi lupaehdoista poikkeamisen (enimmäissumma⁴⁸ vahvistetaan kansallisilla säännöksillä).

78

Yhdessäkään vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmassa ei ollut toimenpidettä, jolla olisi tarkoitus arvioida tarkastusjärjestelmän tehokkuutta ja varoittavaa vaikutusta.

Jätevesien päästömaksua käytetään osittain keinona ehkäistä pilaavien aineiden päästöjä

79

Kaikkien neljän jäsenvaltion lainsäädäntökehyksessä säädetään jätevesien päästömaksusta, joka pilaantuneiden vesien päästöjen aiheuttajan on maksettava. Se perustuu päästettyjen pilaavien aineiden määrään ja/tai pitoisuuteen (mg/l). Tällainen maksu on saastuttaja maksaa -periaatteen⁴⁹ mukainen eli saastuttajien on vastattava aiheuttamansa pilaantumisen vähentämisestä syntyvistä kustannuksista. Jätevesien päästömaksua voidaan käyttää kolmeen tarkoitukseen: i) rahan keräämiseen, ii) kannustimena päästöluvissa määriteltyjen päästöraja-arvojen noudattamiseen ja/tai iii) kannustimena pilaantumisen vähentämiseen soveltamalla määriteltyjä raja-arvoja tiukempia päästöraja-arvoja.

48 Tšekissä sakko lupaehdoista poikkeamisesta voi olla enintään 180 278 euroa (muunnettuna Tšekin korunoista 31.12.2014 valuuttakurssilla: 27,735). Slovakiassa sakko lupaehdoista poikkeamisesta voi olla vähintään 1 000 euroa ja enintään kolme kertaa vuotuisen päästömaksun suuruinen tai 1 euro kuutiometriä kohti perittynä enintään yhdeltä vuodelta.

49 Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu versio), 191 artiklan 2 kohta.

80

Jätevesien päästämistä pintavesi-muodostumaan maksettava maksu koskee vain tiettyjä pilaavia aineita (ks. **liite IV**). Orgaanisista pilaavista aineista BOD₅:stä ei peritä maksua kolmessa neljästä tarkastetusta jäsenvaltiosta. Ravinteisiin liittyen Tšekissä ja Unkarissa ei peritä maksua N_{kok}-päästöistä mutta N_{epäorg}-päästöistä (yksi N_{kok}:n perusaineista) peritään. Maksu, jota peritään tietty euromäärä tonnista pilaavaa ainetta, vaihtelee neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa huomattavasti.

81

Yleensä kaikki yhdyskuntajätevesien puhdistamot ovat velvollisia maksamaan jätevesien päästömaksun lukuun ottamatta pieniä päästöjen aiheuttajia⁵⁰ Slovakiassa (päästöt alle 10 000 m³/vuosi tai 1 000 m³/kuukausi). Siitä huolimatta

- Tšekissä⁵¹ ja Slovakiassa tietyt lailla säädetyt raja-arvot⁵² alittavista pilaavista aineista ei peritä maksua.
- Romaniassa ei peritä maksua pilaavista aineista, jos purkuvesi on vähemmän pilaantunutta kuin vastaanottava pintavesimuodostuma⁵³. Tämä suosii esimerkiksi niitä, jotka aiheuttavat päästöjä hyvin saastuneisiin vesimuodostumiin.

82

Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa⁵⁴ ei ollut toimenpiteitä maksun määrien sopivuuden arvioimiseksi⁵⁵.

Teollisuuslaitosten aiheuttama pilaantuminen: vaikeuksia päästöraja-arvojen asettamisessa ja puutteita täytäntöönpanon valvonnassa

83

Jäsenvaltioilla on käytettävissään kaksi tärkeää keinoa, joilla vaikutetaan teollisuuslaitosten aiheuttamiin pilaavien aineiden päästöihin: päästöluvissa määritellyt raja-arvot⁵⁶ ja jätevesien päästömaksu.

84

Teollisuuslaitokset voivat johtaa jätevetensä joko suoraan vesistöihin tai välillisesti julkisen viemäriverkon kautta jätevedenpuhdistamoon käsittelyä varten.

85

Teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin (ks. **taulukko 1**) mukaan määritellyt toimia suorittavilla⁵⁷ teollisuuslaitoksilla on oltava lupa laitoksen käyttöön. Luvassa on esitettävä pilaavien aineiden päästöraja-arvot sekä päästöjen seurantaa koskevat vaatimukset. Nämä raja-arvot eivät saa ylittää päästötasoja, jotka liittyvät parhaisiin käytettävissä oleviin tekniikoihin, sellaisina kuin komissio on ne hyväksynyt asiantuntijakomitean avustuksella. Marraskuuhun 2015 mennessä oli hyväksytty seitsemän tällaista "parhaita käytettävissä olevia tekniikoita koskevaa päätelmää". Yhdyskuntajätevesien puhdistamot eivät periaatteessa kuulu tämän direktiivin alaisuuteen.

- 50 Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Slovakiassa vain noin 30 prosenttia päästöjen aiheuttajista on maksuvelvollisia.
- 51 Tšekissä maksu peritään myös jäteveden määrän mukaan, kun määrä ylittää 100 000 m³/vuosi, eikä tähän maksuun vaikuta jäteveden pilaantumisaste.
- 52 Raja-arvot liittyvät i) pilaavan aineen määrään (kg/vuosi) ja ii) pitoisuuteen jätevedessä (mg/l). Raja-arvot ovat sellaiset, että Tšekissä puhdistamot, joiden kapasiteetti on suurempi kuin 10 000 avl, eivät toden näköisesti maksa maksua P_{kok}- ja N_{epäorg}-päästöistä. Slovakiassa taas puhdistamot, joiden kapasiteetti on vähintään 2 000 avl, eivät todennäköisesti maksa maksua kiintoainepitoisuuden mukaan, ja puhdistamot, joiden avl on suurempi kuin 10 000, eivät todennäköisesti maksa maksua N_{kok}- ja P_{kok}-päästöistä.
- 53 Päästöistä pohjaveteen peritään aina maksu.
- 54 Tšekin vesipiirin hoitosuunnitelman mukaan maksujärjestelmän vaikuttavuutta olisi suositeltavaa arvioida.
- 55 Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun vesilainsäädäntöä ja unionin toimien puutteesta tällä alalla johtuvia kustannuksia koskevassa tutkimuksessa "Water legislation, Cost of Non-Europe Report" todetaan, että taloudellisten välineiden riittävälle käytölle muodostavat esteitä puutteelliset tiedot tällaisten välineiden käytöstä. Asiakirja PE 536.369, julkaistu toukokuussa 2015.
- 56 Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun vesilainsäädäntöä ja unionin toimien puutteesta tällä alalla johtuvia kustannuksia koskevassa tutkimuksessa "Water legislation, Cost of Non-Europe Report" todetaan, että vesipolitiikan puitteiden mukaiset päästöjen valvontatoimet olisi otettava käyttöön vesien sisältämien teollisuus-kemikaalien valvonnan parantamiseksi. Asiakirja PE 536.369, julkaistu toukokuussa 2015.
- 57 Direktiivi kattaa muun muassa energiateollisuuden, metallien tuotannon ja käsittelyn,

86

Tilintarkastustuomioistuinin tutki, oliko neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa

- käytössä menettely päästöraja-arvojen asettamiselle
- tarkastusjärjestelmä, jolla varmistetaan raja-arvojen noudattaminen
- käytössä pilaavien aineiden päästöjen ehkäisemiseksi tarkoitettu vesien päästömaksu, joka teollisuuslaitosten on maksettava.

Päästöraja-arvot määrittelevät viranomaiset ovat usein riippuvaisia päästöjen aiheuttajien itsensä antamista tiedoista

87

Kaikissa neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa vaaditaan päästölupa jätevesien suoraan päästämiseen vesimuodostumiin. Lupa on voimassa 4–10 vuotta jäsenvaltion mukaan. Kaikkien neljän tarkastetun jäsenvaltion lainsäädännön mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat kumota luvan tai muuttaa sitä milloin tahansa, jos se on tarpeen vastaanottavien vesimuodostumien veden laadun vuoksi.

88

Suoriin päästöihin osalta neljän tarkastetun jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan raja-arvot tietyille aineille, jotka määräytyvät usein teollisuudenalan mukaan. Luvan myöntävät viranomaiset voivat myös asettaa raja-arvoja aineille, joita ei ole mainittu säädöksissä.

89

Tiettyjen prosessien monimutkaisuuden ja jatkuvan teknisen kehityksen vuoksi luvan myöntävä viranomainen on kuitenkin riippuvainen laitosten itsensä antamista tiedoista, jotka koskevat pilaavien aineiden tyyppiä ja kohtuudella saavutettavia päästöraja-arvoja. Näin teollisuuslaitoksilla on mahdollisuus vaikuttaa tietoihin erityisesti silloin, kun ei ole vielä hyväksytty parhaita käytettävissä olevia tekniikoita.

90

Suoria päästöjä vesimuodostumiin aiheuttavilla teollisuuslaitoksilla on yleensä päästöluvissaan määritelty kemiallisten aineiden raja-arvot, mutta yhdyskuntajätevesien puhdistamoilla on harvoin tällaisia päästöraja-arvoja, vaikka ne käsittelevätkin usein teollisuuslaitosten jätevesiä. Tilintarkastustuomioistuin löysi enemmän aineita kuin yhdyskuntajätevesidirektiivissä edellytetään pääasiassa Romanian 12:n yhdyskuntajätevesien puhdistamon luvista (ks. *liite III*).

91

Välillisten jätevesipäästöjen tapauksessa viemäriverkon/puhdistamon toiminnanharjoittajan ja teollisuuslaitoksen välisessä sopimuksessa⁵⁸ määritellään raja-arvot, joita teollisuuslaitoksen on noudatettava. Jos aineille kansallisessa lainsäädännössä määritellään vain ohjeelliset raja-arvot (Tšekissä ja Slovakiassa) tai ei määritellä lainkaan raja-arvoja (ks. esimerkit *liitteessä V*), sovittaviin päästöraja-arvoihin vaikuttaa asianosaisten osapuolten neuvotteluvoima.

mineraali- ja kemikaalteollisuuden ja jätehuoltoalan.

- 58 Jos teollisuuspäästädirektiivin alaisuuteen kuuluva teollisuuslaitos päästää jätevesiä julkiseen viemäriverkkoon, päästöraajat olisi asetettava direktiivin soveltamisen perusteella myönnetyn luvan mukaisesti.

92

Unkari ja Slovakia sisällyttivät voimassa olevien lupien tarkistamisen tai luvanmyöntämismenettelyn toimenpiteinä vesipiirin hoitosuunnitelmiinsa. Tšekillä oli toimenpide, joka koski pelkästään parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden käyttöä. Unkari ei ilmoittanut toimenpiteen laajuutta. Unkarilla ei myöskään ole tietokantaa sellaisille teollisuuslaitoksille myönnettyistä jäteveden päästöluvista, jotka eivät kuulu teollisuuspäästöjä koskevan direktiivin soveltamisalaan, mikä rajoittaa kattavan tarkistuksen tekemistä. Slovakiassa tilintarkastustuomioistuinn tunnistui puutteita kahden tarkastuksen kohteena olleen laitoksen lupien tarkistamisessa.

Tarkastusjärjestelmän puutteet

93

Päästöraja-arvojen noudattaminen varmistetaan kahdella tavalla: jätevesipäästöjen aiheuttajien omilla tarkastuksilla ja julkisten tarkastuselinten suorittamilla tarkastuksilla.

94

Neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa teollisuuslaitokset, jotka päästävät jätevesiä suoraan pintavesiin, ovat lain mukaan velvollisia tekemään purkuvesilleen omia tarkastuksia⁵⁹. Näiden omien tarkastusten tiheys ilmoitetaan yleensä jäteveden päästöluvassa. Unkarin, Romanian ja Slovakian kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan tietty määrä tarkastuksia vuodessa.

95

Julkisten tarkastuselinten suorittamien tarkastusten tiheyttä ei ole määritetty yhdessäkään neljästä tarkastetusta jäsenvaltiosta. Ainoan poikkeuksen muodostavat teollisuuspäästödirektiivin alaisuuteen kuuluvat teollisuuslaitokset. Direktiivissä määritetään tällaisten tarkastusten vaadittu vähimmäistiheys. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin jäsenvaltioiden vuosilta 2012 ja 2013 antamien tilastotietojen perusteella seuraavaa:

- Viimeksi mainitun direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten tarkastusten kattavuus oli vaatimusten mukainen.
- Teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolella olevien laitosten suorien päästöjen julkisten tarkastusten tiheyksien todellinen tilanne on hyvin samanlainen kuin **taulukossa 6** esitetty: tiheys oli pienin Slovakiassa ja Unkarilta ei saatu tietoja, joiden avulla tarkastustiheyttä olisi voitu arvioida.
- Julkiset tarkastuselimet tarkastavat harvoin teollisuuslaitosten välillisiä päästöjä, koska on ensisijaisesti yhdyskuntajätevesien puhdistamon toiminnanharjoittajan vastuulla varmistaa, että sopimuksen mukaisia päästöraja-arvoja noudatetaan. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että analysoiduista 26 yhdyskuntajätevesien puhdistamosta 22:ssa (85 prosentissa) toiminnanharjoittajat suorittivat tarkastuksia paikan päällä⁶⁰. Lopuista neljästä puhdistamosta kolmessa toiminnanharjoittajat tukeutuivat teollisuuspäästöjen aiheuttajien omien tarkastusten tuloksiin.

59 Välittömien päästöjen omat tarkastukset, ks. erityiskertomus nro 2/2015, kohta 60.

60 Viemäriverkon tai yhdyskuntajätevesien puhdistamojen toiminnanharjoittajat, jotka vastaanottavat niiden jätevesiä, ovat Tšekissä, Romaniassa ja Slovakiassa lain mukaan velvollisia suorittamaan tarkastuksia paikan päällä.

96

Slovakian vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelman yksi toimenpide oli tarkastusjärjestelmän tehostaminen. Siinä ei kuitenkaan kerrottu, miten ja milloin toimenpide toteutettaisiin, ja suurimmaksi ongelmaksi mainittiin se, että järjestelmän toteuttamiseen ei ole rahoitusta.

97

Kun päästöraja-arvojen havaitaan ylittyneen, kaikissa neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa määrätään sakkoja säännösten mukaisesti:

- Suorista päästöistä sakot määrää julkinen tarkastuselin. Menettely on sama kuin yhdyskuntajätevesien puhdistamoihin sovellettava (ks. kohdat 76 ja 77).
- Välillisistä päätöksistä sakot määräävät yhdyskuntajätevesien puhdistamojen toiminnanharjoittajat. Unkarissa ja Romaniassa sakko perustuu saastuttavan aineen määrään⁶¹ (vuoden kuluessa suoritettavien) kahden eri mittauksen välisenä aikana, mutta Tšekissä ja Slovakiassa mitattu määrä viittaa yleensä mittauspäivän saastepäästöön⁶². Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että tällaisissa tapauksissa maksettava määrä on todennäköisesti pieni ja varoittava vaikutus jää vähäiseksi.

Jätevesien päästömaksua käytetään osittain keinona ehkäistä pilaavien aineiden päästöjä

98

Niiden pilaavien aineiden lukumäärä, joista peritään maksu, on nimenomaisesti rajattu Tšekissä, Unkarissa ja Slovakiassa (ks. *liite IV*). Siksi maksu toimii harvoin kannustimena luvassa määritettyjen raja-arvojen noudattamiseen tai niitä tiukempien päästöraja-arvojen soveltamiseen.

Jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet ja välineet maatalouden aiheuttaman hajakuormituksen torjumiseksi

99

Yksi tärkeä keino vähentää maatalouden aiheuttamia päästöjä on säännellä maatalouskäytäntöjä (esimerkiksi lannoitteiden käyttöä, lannan säilyttämistä, torjunta-aineiden käyttöä ja viljelykiertoa koskevia sääntöjä). Käytettävissä on useita välineitä (ks. kohta 15) hyvien maatalouskäytäntöjen laatumiseen ja kannustamiseen sekä sen edistämiseen, että maataloustoiminnot ovat ympäristölainsäädännön mukaisia.

61 Tämä vastaa hyväksytyn rajan ylittävää päästöosuutta (päästöjen volyymi kerrottuna pitoisuudella, joka ilmaistaan milligrammoina litraa kohti).

62 Sopimuksissa yksilöidään yleensä vakioituinen ajanjakso (vaihtelee yleensä viidestä päivästä 30 päivään) silloin, kun päästöraja-arvojen ylittämisen tarkkaa ajanjaksoa ei kyetä määrittämään.

100

Siksi tilintarkastustuomioistuini tutki,

- onko nitraattidirektiiviä käytetty mahdollisimman tehokkaasti keinona nitraattien aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseen
- ilmentävätkö kansalliset torjunta-aineita koskevat toimintasuunnitelmat selkeää sitoutumista torjunta-aineiden käyttöön liittyvien riskien ja vaikutusten vähentämiseen
- kannustavatko täydentävät ehdot tehokkaasti hyvien maatalouskäytäntöjen vaatimiseen ja näiden käytäntöjen noudattamisen varmistamiseen
- hyödynnetäänkö maaseudun kehittämistoimenpiteiden potentiaalia riittävästi vesivaroihin liittyvien ongelmien ratkaisemisessa
- sovelletaanko saastuttaja maksaa-periaatetta maatalouden aiheuttamaan hajakuormitukseen.

Jäsenvaltiot eivät hyödynnä kaikkia nitraattidirektiivin tarjoamia mahdollisuuksia

101

Nitraattidirektiivin (ks. **taulukko 1**) mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiit vyöhykkeet ja tarkistettava niistä laadittua luetteloa uudelleen vähintään joka neljäs vuosi. Yhtenä määrittelyperusteena⁶³ on vesimuodostumien rehevöitymistilanne. Vuonna 1991 annetussa nitraattidirektiivissä rehevöitymisen luokitusperusteiden määrittely jätetään jäsenvaltioiden vastuulle. Jäsenvaltioiden (ja Norjan) vesiasioista vastaavat johtajat hyväksyivät vasta toukokuussa 2009 unionin vesipolitiikkaan liittyen ohjausasiakirjan rehevöitymisen arvioinnista.

102

Jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä toimintaohjelmat, joissa määritellään nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiden vyöhykkeiden maanviljelijöille asetetut vaatimukset. Näitä toimintaohjelmia on tarkasteltava uudelleen ja tarvittaessa muutettava joka neljäs vuosi. Jäsenvaltioiden oli myös laadittava hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiden vyöhykkeiden maanviljelijät voivat noudattaa vapaaehtoisesti. Komissio ei hyväksy virallisesti toimintaohjelmia ja ohjeita. Vaikka komissio arvioisi ne heikkolaituisiksi, sen toimintamahdollisuudet rajoittuvat ainoastaan oikeudellisiin toimiin (ks. kohta 47).

Useimmat jäsenvaltiot tiukensivat asteittain vaatimuksiaan, joita nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiden vyöhykkeiden maanviljelijöiden oli noudatettava, mutta parantamisen varaa on edelleen

103

Sen jälkeen kun Tšekki, Unkari ja Romania liittyivät Euroopan unioniin vuosina 2004 ja 2007, ne ovat lisänneet asteittain nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiden vyöhykkeiden määrää, kun taas Slovakiassa nämä vyöhykkeet ovat vähentyneet viisi prosenttia. **Taulukossa 7** esitetään tällä hetkellä nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi vyöhykkeeksi määritellyn maatalousmaan prosenttiosuus näissä neljässä jäsenvaltiossa.

63 Muita perusteita: i) pohjavedet, joissa on yli 50 mg/l nitraatteja tai joissa voi olla yli 50 mg/l nitraatteja, jos ei ryhdytä toimenpiteisiin, ja ii) erityisesti sellaiset makeat pintavedet, joita käytetään tai aiotaan käyttää juomaveden valmistamiseen ja jotka sisältävät tai voivat sisältää yli 25 tai 50 mg/l nitraatteja, kuten on määritelty neuvoston direktiivissä 75/440/ETY, annettu 16 päivänä kesäkuuta 1975, jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista (EYVL L 194, 25.7.1975, s. 26).

Nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi määritellyn maatalousmaan prosenttiosuus 31.12.2014

Jäsenvaltio	Nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiilla vyöhykkeellä sijaitsevan maatalousmaan prosenttiosuus	Muutos ensimmäisen määrittelyn jälkeen
Tšekki	49 %	+ 15 %
Unkari	63 %	+ 42 %
Romania	58 %	+ 625 %
	Romanian hallitus päätti vuonna 2013, että toimintaohjelma koskee koko Romanian aluetta ¹ .	
Slovakia	57 %	- 5 %

1 Nitraatidirektiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot vapautetaan velvoitteesta määritellä erityiset pilaantumisalttiit vyöhykkeet, jos ne laativat toimintaohjelmat ja soveltavat niitä koko alueellaan.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi kansallisista säännöksistä.

104

Romanian päätös toimintaohjelman soveltamisesta koko maassa on periaatteessa veden laadun kannalta myönteistä, varsinkin kun otetaan huomioon, että Romaniassa on vähiten ravinteiden lisääntymiselle altistuneita vesimuodostumia (ks. *liite II*). Vyöhykkeen lisääminen ei kuitenkaan yksinään riitä nitraattien vähentämiseen vesissä. Aiemmin määritetyllä vyöhykkeellä (vain 58 prosenttia maatalousmaasta) tapahtui vain vähän edistystä lannan asianmukaisessa säilyttämisessä, mikä on yksi toimintaohjelman vaatimuksista (ks. myös kohta 122).

105

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Tšekin, Unkarin ja Romanian toimintaohjelmien jokaisessa uudelleen tarkastelussa vaatimuksia lisättiin tai tiukennettiin, kun taas Slovakiassa joitakin vaatimuksia höllennettiin. Vaatimusten tiukentaminen johtuu osittain komission toimista (ks. esimerkit *laatikossa 1*). Se, että osaa vaatimuksista myös tarkennettiin, helpottaa niiden soveltamista ja täytäntöönpanoa.

Esimerkkejä komission Tšekille ja Unkarille esittämien vaatimusten vaikutuksista

Jäsenvaltioiden oli määriteltävä karjanlantasäiliöiden kapasiteetti. Kapasiteetin olisi oltava sellainen, että säiliöön mahtuisi vähintään se määrä karjanlantaa, joka tuotetaan sinä aikana, kun lannan levitys maahan on kielletty. Kapasiteetti ilmoitetaan siten kuukausina. Tšekissä kapasiteettia lisättiin komission toimen tuloksena. Vuonna 2012 velvollisuuden alaiseksi tulleita viljelijöitä ei vaadittu noudattamaan vaatimusta heti nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiita vyöhykkeitä lisättäessä. Sen sijaan he hyötyivät siirtymäkaudesta (vaatimusten noudattamisen määräaika on vuoden 2015 loppu). Siirtymäkaudesta luovuttiin komission toimen seurauksena vuoden 2014 puolivälistä alkaen.

Unkarissa komissio keskusteli toimivaltaisten viranomaisten kanssa varastointivelvoitteista ja siirtymäkaudesta. Alkuperäisiä määräaikoja jatkettiin joidenkin viljelijöiden tapauksessa 31.12.2014 saakka. Asianomaisilla maanviljelijöillä oli näin ollen maan unioniin liittymisestä lähtien 10 vuotta aikaa noudattaa vaatimuksia. Vuonna 2013 nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi vyöhykkeiksi määritellyillä alueilla toimiville maanviljelijöille lietteen säilyttämistä koskeva määräaika oli 31.12.2014 ja lannan säilyttämistä koskeva määräaika 22.12.2015. Komissio ei kuitenkaan kyseenalaistanut Unkarin viranomaisten asettamia siirtymävaiheen määräaikoja.



Kuva 2 – Lietesäiliö

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Esimerkkejä Unkarin ja Romanian vaatimuksista, jotka ovat vähemmän vaativia kuin komission toimeksiannosta tehdyn tutkimuksen suositukset

Unkarissa aika, jolloin tiettyntyyppisten lannoitteiden levittäminen maahan on kiellettyä, kestää loka-kuun 31. päivästä helmikuun 15. päivään (3,5 kuukautta). Suosituksissa ehdotetaan, että viljelymaata koskeva aika olisi elokuun 1. päivästä helmikuun 1. päivään (kuusi kuukautta), missä on todennäköistä epävarmuutta plus/miinus yksi kuukausi.

Romaniassa on yleisenä sääntönä, että lannoitteiden levittäminen on kiellettyä alle metrin päässä vesistöstä maaloikolla, jonka keskimääräinen kaltevuus on enintään 12 prosenttia, ja alle kolmen metrin päässä maaloikolla, jonka keskimääräinen kaltevuus on yli 12 prosenttia. Eri tyyppisiä vesiensuojelualueita koskevia erityisiä sääntöjä on muitakin.

Suosituksissa ehdotetaan suojakaistoja⁶⁴, jotka ovat vähintään 25 metrin levyisiä ja jyrkällä maalla (kaltevuus yli kahdeksan prosenttia) kaksinkertaisia tai jopa kolminkertaisia. Kirjeenvaihdossaan Romanian kanssa komissio oli myös sitä mieltä, että suojakaistat eivät ole riittävän leveitä, mutta ei kuitenkaan puuttunut asiaan.

64 Vesistön vieressä oleva maakaistale, jota koskevat maatalouden rajoitukset, kuten lannoitteita koskevat rajoitukset.

106

Vaikka vaatimuksia on tiukennettu, ne ovat yhä vähemmän tiukat kuin vuoden 2011 tutkimuksessa⁶⁵ asetetut. Tutkimus tehtiin komission toimeksiannosta, ja komissio hyödynsi sitä arvioissaan toimintasuunnitelmia. **Laatikkossa 2** esitetään tästä esimerkkejä.

107

Useista näkökohdista⁶⁶, joita koskevia vaatimuksia jäsenvaltiot olivat määritelleet tai voisivat määritellä nitraattidirektiivin mukaisesti, tuli näkökohtia, joille jäsenvaltioiden oli määriteltävä hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset⁶⁷. Tilintarkastustuomioistuinin totesi, että maankäyttöä ja vähimmäiskasvipeitteen ylläpitoa koskevat hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset ovat joko samoja tai jopa tiukempia kuin neljän jäsenvaltion toimintaohjelmien vaatimukset. Lisäksi vaatimuksia olisi varaa tehostaa (ks. kohta 135).

65 Ks. komissiolle joulukuussa 2011 esitetty lopullinen selonteko "Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources", laatijana yhteenliittymä (DLO-Alterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR, NEIKER Tecnalia, Derio, Espanja, Institute of Technology and Life Sciences (ITP), Varsova, Puola ja Swedish Institute of Agricultural and Environmental Engineering (JTI), Uppsala). Nämä ilmastovyöhykekohtaiset suositukset saatiin käyttöön vasta vuonna 2011 eli 20 vuotta nitraattidirektiivin hyväksymisen jälkeen.

66 Nämä näkökohdat ovat lannoitteiden maahan levittämistä virtaavien vesien läheisyydessä koskevat ehdot, maankäytön hallinta (mukaan lukien viljelykiertojärjestelmät) ja vähimmäiskasvipeitteen ylläpito sadekausien aikana. Kaksi viimeksi mainittua ovat vapaaehtoisia.

67 Nämä yleiset maatalouteen ja ympäristöön liittyvät ehdot koskevat maaperän eroosiota (mukaan lukien aluekohtaisten ehtojen mukainen

108

Lannoitteille jäsenvaltiot määrittivät levitettävän typen määrää (kg/ha) koskevia rajoituksia. Ne eivät kuitenkaan hyödyntäneet tilaisuutta asettaa vastaavia rajoituksia fosforille⁶⁸.

Slovakian ja Tšekin toimintaohjelmien puutteet ovat johtaneet komission lisätoimiin

109

Komissio käynnisti marraskuussa 2012 rikkomismenettelyn Slovakian toisesta toimintaohjelmasta, joka oli hyväksytty vuonna 2011. Tšekin kanssa aloitettiin tammikuussa 2013 "pilottimenetely" kolmannesta toimintaohjelmasta, joka oli hyväksytty vuonna 2012.

110

Komissio ei ollut vielä vuoden 2015 marraskuussa muodostanut lopullista kantaa näiden kahden jäsenvaltion⁶⁹ antamien tietojen ja toteuttamien toimien perusteella.

Toimintaohjelmilla ei ole vielä vaikutusta lannoitteiden kulutukseen ja niiden vaikutusta rehevöitymiseen on vaikea arvioida

111

Yksi indikaattori, joka voi osoittaa maanviljelijöille asetettujen vaatimusten riittävyyden, on typpilannoitteiden kulutuksen kehitys. Kivennäislan- noitteiden⁷⁰ kulutus lisääntyi kaikissa neljässä jäsenvaltiossa vuosina 2004–2012⁷¹, vaikka viljelymaan pinta-ala ei muuttunut merkittävästi. Saman- aikaisesti orgaanisten lannoitteiden (esimerkiksi lannan) kulutuksessa ei ole nähtävissä selvää suuntausta ylös- tai alaspäin.

112

Toinen hyödyllinen indikaattori toimin- taohjelmien tehokkuuden arvioinnissa on vesistöjen rehevöitymistilanteen arviointi, vaikka rehevöityminen onkin kaikkien kuormituslähteiden, eikä pelkästään maatalouden vaikutuksen seurausta.

113

Jäsenvaltioiden oli laadittava vesistö- jen seurantaohjelmia makeiden vesien typpipitoisuuksien mittaamiseksi ja vesistöjensä rehevöitymistilanteen tarkistamiseksi vähintään joka neljäs vuosi. Jäsenvaltiot toimittivat viimeksi vuonna 2012 täytäntöönpanokerto- mukset, jotka koskevat vuosia 2008–2011. Seuraavan, vuosia 2012–2015 koskevan kertomuksen määräaika on kesäkuu 2016. Nitraattidirektiivin mu- kaista raportointikautta ei ole yhden- mukaistettu vesipiirin hoitosuunnitel- mien hyväksymisaikataulun kanssa⁷².

maankäytön vähimmäistaso ja vähimmäiskasvipeitteen ylläpito) ja suojakaistoja vesistöjen varrella. Eroosiota koskevaa vaatimusta on sovellettu 1.1.2005 (Romanian tapauksessa 1.1.2007) alkaen, ja suojakaistoja koskevaa vaatimusta 1.1.2012 alkaen neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa.

68 Romaniassa tietyille tiloille pakollisten lannoitteiden- käyttösuunnitelmien otoksen perusteella tilintarkastus- tuomioistuin totesi, että lannoitemääräsuositukset, jotka perustuvat maatalous- kemikaalitutkimuksiin, koskevat sekä typpi- että fosforipitoisuutta.

69 Viimeisin kirje Tšekiltä on päivätty marraskuussa 2014 ja viimeisin kirje Slovakiasta helmikuussa 2015. Tšekki hyväksyi jo muutokset voimassa olevaan oikeus- perustaan ottaen huomioon komission huomautukset.

70 Lannoitteet voidaan jakaa kahteen ryhmään: kivennäislannoitteet (joita kutsutaan myös kemiallisiksi tai epäorgaanisiksi lannoitteiksi) ja orgaaniset lannoitteet (kuten lanta).

71 Eurostatin tietojen (muutos typpilannoitteiden kulutuksessa maataloudessa) mukaan lisäystä on tapahtunut seuraavasti: Tšekissä 15 prosenttia, Unkarissa 7 prosenttia, Romaniassa 7 prosenttia ja Slovakiassa 32 prosenttia.

72 Suunnitelmien perustana oleva vesimuodostumien tilan analyysi piti päivittää vuonna 2013 (päivitys oli määrä sisällyttää vuoden 2015 vesipiirin hoitosuunnitelmaan). Seuraava päivitys on tehtävä vuonna 2019 (päivitys on sisällytettävä vuoden 2021 suunnitelmaan).

114

Johtopäätösten tekeminen vesimuodostumien rehevöitymistilanteen kehittymisestä on vaikeaa, koska vuosien 2004–2007 ja 2008–2011 tiedot eivät ole keskenään vertailukelpoisia⁷³. Nämä nitraattidirektiivin täytäntöönpanosta vuonna 2012 annettujen kertomusten tiedot eivät olleet myöskään suoraan vertailukelpoisia vesipiirin hoitosuunnitelmien tietojen kanssa, koska niissä käytettiin erilaisia arviointiperusteita (ks. kohta 101).

115

Vuosien 2008–2011 kertomusten tietojen mukaan Tšekissä, Unkarissa ja Slovakiassa pintavesistä 31–65 prosenttia oli rehevöityneitä. Romaniassa alle 15 prosenttia joista oli rehevöityneitä ja muiden vesistöjen (kuten järvien ja rannikkovesien) tilanteen arvioitiin olevan sitä huonompi.

Nitraattidirektiivin täytäntöönpanon valvontamekanismin ei liity varoittavaa vaikutusta

116

Nitraattidirektiivissä ei ollut mitään erityisiä täytäntöönpanon valvontamekanismeja koskevia säännöksiä.

117

Ottaessaan käyttöön täydentävät ehdot (ks. kohta 133) jäsenvaltioiden on varmistettava tiettyjen standardien soveltaminen ja vähennettävä tukimaksuja, jos niitä ei noudateta. Lakisääteisen hoitovaatimuksen nro 4⁷⁴ (SMR-4) mukaan jäsenvaltioiden on tarkastettava, että viljelijät soveltavat nitraattia koskevia toimintaohjelmia. Viljelijöille, jotka eivät saa yhteisen maatalouspolitiikan alaista tukea (suoraa tukea) ja/tai tukea tietyistä maaseudun kehittämisohjelmien toimenpiteistä, ei tehdä SMR-4-tarkastuksia.

118

SMR-4-tarkastusten lisäksi kaikki neljä jäsenvaltiota tekevät nitraattidirektiivin soveltamista koskevia tarkastuksia, joita kutsutaan jäljempänä ”kansallisiksi tarkastuksiksi”. Yhdessä neljästä tarkastetusta jäsenvaltiosta ei ollut lakisääteisiä vaatimuksia kansallisten tarkastusten kattavuudesta (tarkastettavien prosenttiosuus kokonaisväestöstä) ja otoksen valinnasta. Näiden kansallisten tarkastusten kohteena olleiden viljelijöiden todellinen prosenttiosuus väestöstä oli vuonna 2012⁷⁵ hyvin pieni (alle kolme prosenttia).

73 Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että on käytetty erilaisia arviointimenetelmiä tai seuranta-asemien määrissä on huomattava ero.

74 On sovellettu Tšekissä, Unkarissa ja Slovakiassa vuodesta 2009 ja Romaniassa vuodesta 2012. Ohjelmakaudella 2014–2020 numero on muuttunut lakisääteiseksi hoitovaatimukseksi nro 1.

75 Romanian tiedot koskevat vuosia 2008–2011.

119

Tšekissä ja Slovakiassa kansalliset tarkastukset ja SMR-4-tarkastukset suorittaa sama viranomainen ja kahdessa muussa tarkastetussa jäsenvaltiossa eri viranomaiset. Kansallisten tarkastusten tosiasiaa kattamien vaatimusten tilanne vaihtelee eri jäsenvaltioissa:

- Unkarissa⁷⁶ ja Slovakiassa lähes kaikki toimintaohjelmien vaatimukset ovat osa kansallisia tarkastuksia.
- Tšekissä osa toimintaohjelmien vaatimuksista tarkastetaan kansallisten tarkastusten ja osa SMR-4-tarkastusten yhteydessä. Koska kummankin tarkastuksen otos on sama, käytännössä lähes kaikki vaatimukset tarkastetaan, mutta sovellettavat seuraamukset ovat erilaisia (ks. kohdat 120 ja 144).
- Romaniassa tietyt vaatimukset eivät sisälly ohjeisiin, joita tarkastajat noudattavat tarkastaessaan maatiloja, joissa on 8–100 eläinyksikkö⁷⁷.

120

Tilintarkastustuomioistuinin totesi, että vaikka kansallisissa tarkastuksissa havaittaisiin vaatimusten noudattamatta jättämistä, seuraamuksia ei välttämättä sovelleta. Jos sakkoja määrätään, summat ovat pieniä, mikä vähentää niiden varoittavaa vaikutusta:

- Romaniassa tarkastuksissa, jotka kattavat 8–100 eläinyksikön tilat, ei sovelleta seuraamuksia vaan sen sijaan vaaditaan toteuttamaan korjaavia toimia.

- Slovakiassa ei ole tiettyjä asioita koskevia lakisääteisiä seuraamuksia (kuten sitä, että ei täytetä säilytysvaatimuksia tai levitetään lannoitteita maahan aikana, jolloin se on kiellettyä).
- Unkarin lainsäädännön mukaan on rangaistava teko, jos tietoja ei toimiteta tai pilaantuminen johtuu nitraateista. Enimmäissakko on kummassakin tapauksessa kuitenkin suhteellisen pieni. Lisäksi nitraattien aiheuttamasta pilaantumisesta määrättävää seuraamusta on vaikea soveltaa, koska se edellyttää i) näyttöä siitä, että pilaantuminen johtui siitä, että ei ole noudatettu lannoitteiden levittämissääntöjä, ja ii) pilaantumisen laajuuden arvioimista.
- Tšekissä seuraamuksia määrätään silloin, kun ei täytetä lannoitteita ja säilytystä koskevia ehtoja, mutta keskimääräinen sakko eri rikkomustyypeistä oli vuosina 2010–2013 suhteellisen pieni.

121

Tilintarkastustuomioistuin totesi kaiken kaikkiaan, että komissiolle lähetetyssä vuoden 2012 täytäntöönpanokertomuksessa tiedot suoritetuista tarkastuksista ja havainnot vaatimusten laiminlyönnistä olivat hyvin yleisluonteisia ja osin puutteellisia. Luvut eivät myöskään aina olleet luotettavia. Tämä haittaa huomattavasti komission suorittamaa kokonaistilanteen arviointia.

76 Unkarissa tämä koskee tarkastuksia, joiden kohteena ovat muut kuin karjankasvattajat.

77 Yli 100 eläinyksikön tilat tarkastaa toinen viranomainen. Komissiolle vuonna 2012 esitetyn nitraattidirektiiviä koskevan täytäntöönpanokeromuksen tietojen mukaan tarkastuksiin kuuluu pääasiassa säilytyskapasiteettia koskeva kysymys. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut tietoja siitä, onko tarkastusten kohteena ollut viljelijöitä, joilla ei ole karjaa, eikä näitä tietoja ole myöskään komissiolle vuonna 2012 esitettyssä täytäntöönpanokertomuksessa.

122

Tarkastuksissa todettiin usein, että karjanlannan säilytystilavuutta koskevaa vaatimusta ei täytetty. Yksi ilmoitetuista syistä oli asianmukaisten säiliöiden rakentamiseen tarvittavan rahoituksen puute.

Torjunta-ainetoimintasuunnitelmat puutteellisia

123

Jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä kansalliset toimintasuunnitelmat, joissa on riskien ja torjunta-aineiden käytön vaikutusten vähentämiseen tähtääviä määrällisiä tavoitteita, tavoitearvoja, toimenpiteitä ja aikatauluja (ks. **taulukko 2**). Nämä toimintasuunnitelmat oli määrä hyväksyä ja toimittaa komissiolle 26. marraskuuta 2012 mennessä.

Toimintasuunnitelmissa ei ollut määrällisiä tavoitteita eikä määräaikoja toimenpiteiden toteuttamiselle

124

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kansallisissa toimintasuunnitelmissa ei esitetty

- aikataulua toimenpiteiden toteuttamiselle Unkarissa ja Slovakiassa
- ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamiseen tarvittavan rahoituksen määrää Unkarissa, Slovakiassa ja Romaniassa
- määrällisiä kokonaistavoitteita, kuten torjunta-aineiden käytön vähentämisen tai käsittelytiheysindeksin (torjunta-aineiden käytön laajuus) pienentämisen astetta.

125

Myönteistä on se, että Tšekin, Romanian ja Slovakian toimintasuunnitelmiin kuuluu toimenpiteitä, jotka koskevat asianmukaisten suojakaistojen perustamista paikkoihin, joissa ei saa käyttää torjunta-aineita. Romaniasta on lisätietoja kohdassa 135. Unkarin vuoden 2009 vesipiiriin hoitosuunnitelmassa on suojakaistoja koskeva toimenpide.

126

Komission kertomusta toimintasuunnitelmien arvioinnista, jonka määräaika oli joulukuu 2014, ei ollut julkaistu vuoden 2015 puoliväliin mennessä. Komissio ei ole käynnistänyt yhtään rikkomismenettelyä toimintasuunnitelmien sisältämien toimenpiteiden sisällön riittämättömyyden vuoksi.

Integroitua tuholaisten torjuntaa sovelletaan vain osittain

127

Torjunta-ainedirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava 1. tammi-kuuta 2014 alkaen, että integroidun torjunnan yleisiä periaatteita⁷⁸ noudatetaan. Tärkein tavoite on varmistaa, että kasvinsuojeluaineita⁷⁹ käytetään mahdollisimman vähän.

78 Integroitu tuholaisten torjunta tarkoittaa sitä, että harkitaan huolellisesti kaikkia käytettävissä olevia kasvinsuojelumenetelmiä ja integroidaan sen jälkeen asianmukaiset toimenpiteet. Näiden toimenpiteiden pitäisi estää haitallisten organismien populaatioiden kehittyminen ja pitää kasvinsuojeluaineiden ja muunlaisten toimenpiteiden käyttö tasoilla, jotka ovat taloudellisesti ja ekologisesti perusteltuja ja vähentävät tai minimoivat ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvaa riskiä. Integroidussa tuholaisten torjunnassa painotetaan terveiden viljelykasvien kasvattamista siten, että maatalouden ekosysteemejä häiritään mahdollisimman vähän ja kannustetaan käyttämään luonnonmukaista tuholaistorjuntaa.

79 Termiä "torjunta-aine" (joka kattaa muun muassa rikkakasvihävitteet, sienimyrkyt ja hyönteismyrkyt) käytetään usein vaihtovuoroisesti "kasvinsuojeluaineen" kanssa. Torjunta-aine on kuitenkin laajempi termi, joka kattaa muihinkin kuin kasveihin käytettävät aineet, kuten biosidit.

128

Integroidun tuholaisten torjunnan periaatteiden asianmukaista soveltamista varten on oltava saatavilla ohjeet. Tämän raportin laatimisen aikana jäsenvaltiot laativat parhaillaan kasvikohtaisia ohjeita. Integroidun tuholaisten torjunnan yleisten periaatteiden noudattaminen on sisällytettävä perusvaatimuksena vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmiin, joista voidaan rahoittaa vain kustannuksia, jotka liittyvät tämän perusvaatimuksen ylittäviin sitoumuksiin.

129

Integroidun tuholaisten torjunnan soveltamisessa onnistuminen riippuu riittävästä ohjeistuksesta ja sellaisista asioista kuin maatilojen neuvontapalvelujen käytettävissä olevasta rahoituksesta, kasvinsuojeluaineiden käyttäjien koulutuksen laadusta ja vaatimusten tarkastamisen helpoudesta.

Torjunta-ainedirektiivin täytäntöönpanon valvontamekanismia on lujitettava

130

Jäsenvaltioita vaaditaan direktiivissä määrittelemään sen nojalla hyväksyttyjen kansallisten säännösten rikkomisiin sovellettavat seuraamukset. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kansallisissa säännöksissä määriteltyt seuraamukset eivät kata kaiken tyyppisiä rikkomuksia. Esimerkiksi Unkarissa, Romaniassa ja Slovakiassa vuoden 2015 puolivälissä voimassa olleissa kansallisissa säännöksissä ei vielä määritelty seuraamuksia, joita sovellettaisiin, jos integroitua tuholaisten torjuntaa ei toteutettaisi. Myöskään sakkoja ei ollut määritelty kaikissa tapauksissa sellaisten kasvinsuojeluaineiden käytöstä, jotka eivät olleet tuotteen pakkausmerkinnöissä määriteltyjen ehtojen mukaisia.

131

Erityisiä tarkastusten laajuutta koskevia EU:n vaatimuksia ei ole⁸⁰. Yhdenkään tarkastetun neljän jäsenvaltion kansallisissa säännöksissä ei ilmoitettu, mikä vähimmäisosuus populaatiosta olisi tarkastettava. Pieni määrä kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevia näkökohtia on kuitenkin osana täydentäviä ehtoja:

- SMR-9-⁸¹tarkastusten tavoitteena on pääasiassa varmistaa, että käytetään vain hyväksytyjä tuotteita ja että käyttö on tuotteen pakkausmerkintöjen ehtojen mukaista. SMR-9 on tarkastettu vuodesta 2011 lähtien kolmessa jäsenvaltiossa ja Romanissa vuodesta 2014 lähtien.
- Torjunta-aineiden kestävä käyttö, etenkin integroidun tuholaisten torjunnan periaatteiden noudattaminen, oli alun perin tarkoitus sisällyttää täydentäviin ehtoihin vuodesta 2014 alkaen. Asetuksen (EU) N:o 1306/2013⁸² mukaan sisällyttämisen ajankohta on nyt kuitenkin epävarma, koska se riippuu siitä, miten torjunta-ainedirektiivin täytäntöönpano jäsenvaltioissa edistyy.

80 Lukuun ottamatta direktiivin 2009/128/EY 8 artiklan nojalla suoritettavia tarkastuksia. Artiklan mukaan torjunta-aineiden levityskalusto on tarkastettava 26. marraskuuta 2016 mennessä.

81 Ohjelmakaudella 2014–2020 numero on muuttunut lakisääteiseksi hoito-vaatimukseksi nro 10.

82 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549).

132

Koska täydentävät ehdot kattavat vain pienen määrän näkökohtia, kaikki muut näkökohdat (kuten lentolevityksen kieltäminen, levityskaluston asianmukaisuus ja integroitu tuholaisen torjunta) on katettava kansallisilla tarkastuksilla. Slovakiaa lukuun ottamatta kaikkien jäsenvaltioiden toimitasuunnitelmissa tuotiin esiin myös tarve tehostaa tarkastuksia kasvinsuojeluaineiden alalla.

Täydentävillä ehdoilla on vaikutusta, mutta niitä ei hyödynnetä täysimääräisesti

133

Täydentävät ehdot, joissa yhdistetään yhteisen maatalouspolitiikan suorat tuet useiden vaatimusten noudattamiseen, otettiin käyttöön vuonna 2005 (ks. kohta 15). Se, miten laajasti ympäristötavoitteet, tässä tapauksessa veden laadun parantuminen, saavutetaan tällaisella mekanismilla, riippuu pääasiassa siitä, miten tiukkoja jäsenvaltioiden vaatimukset ovat ja miten tehokas täytäntöönpanon valvontamekanismi on.

134

Jäsenvaltiot ovat vastuussa täydentävien ehtojen täytäntöönpanosta. Lakisääteisten hoitovaatimusten⁸³ kohdalla tämä edellyttää muun muassa sitä, että erityislainsäädännön relevantit osatekijät otetaan mukaan täydentävien ehtojen soveltamisalaan. Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten kohdalla tämä merkitsee sitä, että olennaiset standardit sisällytetään kansalliseen tai alueelliseen lainsäädäntöön ja että määritetään käytännön vaatimukset, joita viljelijöiden odotetaan noudattavan. Jäsenvaltioiden olisi myös määriteltävä lannoitteiden⁸⁴ ja kasvinsuojeluaineiden⁸⁵ käytön vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan tiettyihin maaseudun kehittämisohjelman alaisiin toimenpiteisiin (kuten maatalouden ympäristötoimenpiteeseen).

Viljelijöille asetettavia parempaan veden laatuun liittyviä vaatimuksia voitaisiin tiukentaa

135

Hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksista kaksi ovat veden laadun parantamisen kannalta erityisen tärkeitä: i) vesistöjen varrella olevien suojakaistojen perustamista koskeva vaatimus ja ii) maaperän eroosiota koskeva vaatimus. Mikään neljästä jäsenvaltiosta ei kuitenkaan ole perustanut suojakaistoja, joiden koko olisi komission teettämän tutkimuksen suosituksen mukainen (ks. kohta 106 ja **laatikko 2**). Nitraattidirektiivin vaatimusten lisäksi Romania on kieltänyt torjunta-aineiden käytön myös näillä suojakaistoilla. Jäsenvaltioiden maaperän eroosiota koskevan vaatimuksen vuoksi asettamat vaatimukset olisivat voineet olla tiukempia, mikä näkyy **laatikossa 3** esitetyissä esimerkeissä.

83 Tarkastus katsoi seuraavat veden laatuun liittyvät SMR:t: puhdistamolietteen levittämistä maatalousmaahan koskeva SMR-3, nitraatti-direktiivin soveltamista koskeva SMR-4 ja kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskeva SMR-9.

84 Lannoitteita koskeviin vähimmäisvaatimuksiin on kuuluttava muun muassa nitraattidirektiivin (ks. kohta 102) mukaisesti sellaisten maatilojen osalta, jotka sijaitsevat nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiden vyöhykkeiden ulko puolella hyvät toimintatavat sekä fosforikuormitusta koskevat vaatimukset.

85 Kasvinsuojeluaineita koskeviin kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuihin vähimmäisvaatimuksiin on kuuluttava muun muassa vaatimukset, jotka koskevat tuotteiden käytölisenssiä ja koulutusvelvollisuuksien noudattamista, turvallista varastointia ja levityskaluston tarkastamista sekä säännöt torjunta-aineiden käytöstä vesistöjen ja muiden herkkien alueiden läheisyydessä.

Esimerkkejä eroosioon liittyvistä vaatimuksista, joita voitaisiin tiukentaa kaikissa neljässä jäsenvaltiossa

Yksi eroosion laajuuteen vaikuttava tekijä on istutettava kasvilaji⁸⁶. Romaniassa ja Slovakiassa mitkään kasvit eivät ole kiellettyjä eroosiolle alttiilla maaperällä.

Tšekissä ja Unkarissa tietyt kasvit ovat kiellettyjä määritetyillä lohkoilla. Sellaisen maa-alueen kokonaispinta-ala, jota nämä säännöt koskevat, on kuitenkin pienempi kuin eroosiolle alttiin maan tosiasiallinen kokonaispinta-ala.

86 Esimerkiksi riviviljelykasvien, kuten maissi, auringonkukka ja sokerijuurikas, on mainittu olevan eroosiota aiheuttavia kasveja.

136

Maaseudun kehittämistukia ohjelma-kaudella 2007–2013 koskevien vähimäisvaatimusten osalta (ks. kohta 134):

- Lannoitteiden sisältämän fosforin aiheuttamaan pilaantumiseen liittyen yksikään neljästä jäsenvaltiosta ei määritellyt vaatimuksia, vaikka sitä edellytettiin asiaankuuluvassa EU:n asetuksessa.
- Unkari ei määrittänyt mielekkäitä lannoitteisiin sovellettavia vähimäisvaatimuksia haavoittuvassa asemassa olevien alueiden ulkopuolella toimivilla viljelijöille, ja haavoittuvassa asemassa olevilla alueilla toimivien viljelijöiden osalta määritetyt vähimäisvaatimukset olivat puutteellisia.
- Torjunta-aineiden käyttöä vesistön läheisyydessä koskeviin sääntöihin liittyen neljä tarkastettua jäsenvaltiota laati pääasiassa sääntöjä erityisistä suojelualueista, kuten alueista, jotka on määritelty tarkoitetuksi ihmisten käyttöön tarkoitettun veden valmistamiseen. Katso myös suojakaistoja koskeva kohta 135.

137

Komissio arvioi ohjelmakauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien hyväksymisen yhteydessä seuraavia ennakkoehtoja: i) oliko hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset määritetty ja ii) oliko tiettyihin maaseudun kehittämisohjelmien toimenpiteisiin sovellettavat lannoitteita ja kasvunsuojeluaineita koskevat vähimäisvaatimukset täytetty. Komissio ei kyseenalaistanut vaatimusten riittävyyttä EU:n vesipolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta edellä esitetyistä puutteista huolimatta (ks. kohdat 135 ja 136)⁸⁷.

Täydentävien ehtojen täytäntöönpanon valvontamekanismilla riittämätön pelotevaikutus

138

Täydentävien ehtojen tarkastuksia ei kohdisteta viljelijöihin, jotka eivät saa yhteisen maatalouspolitiikan ja/tai tiettyjen maaseudun kehittämisohjelmien toimenpiteiden alaista tukea. Itse asiassa viljelijät, joiden tilan koko on alle hehtaarin, eivät ole oikeutettuja yhteisen maatalouspolitiikan alaisiin suoriin tukiin. Romaniaa lukuun ottamatta⁸⁸ tilat, joiden pinta-ala on alle hehtaarin, muodostavat merkityksellisen pienen osan maatalousmaasta.

87 Vastaavan havainnon tilintarkastustuomioistuin teki erityiskertomuksessa nro 4/2014 (kohta 46).

88 Romanian tilastokeskuksen julkaisemien tietojen mukaan 54 prosenttia tiloista käsittää alle hehtaarin suuruisen pinta-alan, ja niiden osuus maatalousmaasta on lähes kymmenen prosenttia.

139

Tilintarkastustuomioistuinin toteaa, että kaikissa neljässä jäsenvaltiossa ylitettiin vuosina 2011–2013 hieman EU:n vaatimuksen⁸⁹ mukaisen otoksen koko. Vaatimuksen mukaan otoksen pitäisi kattaa yksi prosentti viljelijöistä, joiden on noudatettava täydentävien ehtojen vaatimuksia. Yhden prosentin osuus tarkoittaa, että viljelijä tarkastetaan todennäköisesti keskimäärin kerran sadassa vuodessa.

140

Vastaavasti kaikissa neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa noudatettiin EU:n vaatimusta riskiperusteisen otannon⁹⁰ ja satunnaisotannon välisestä jaosta. Riskianalyysi kuitenkin menettää osittain merkitystään, kun todellinen tarkastettu otos ei välttämättä koostu vain viljelijöistä, joiden riskiluokitus on korkein. Tämä johtuu siitä, että lopullisessa valinnassa otetaan huomioon myös tarkastukset tekevän kansallisen/alueellisen viranomaisen käytettävissä olevat henkilöstöresurssit.

141

Tarkastusten sisällöstä tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavaa:

- Unkarin, Romanian ja Slovakian nitraattidirektiivin soveltamiseen liittyvät SMR-4-tarkastukset kattavat suurimman osan nitraattia koskevien toimintaohjelmien vaatimuksista. Tšekissä osa nitraattia koskevan toimintaohjelman vaatimuksista katetaan täydentävien ehtojen tarkastuksilla ja loput kansallisilla tarkastuksilla (ks. kohta 119);

- Tiettyihin maaseudun kehittämishojelmien alaisiin toimenpiteisiin sovellettavia vähimmäisvaatimuksia koskevat tarkastukset olivat Unkarissa puutteellisia (ks. kohta 136). Tšekissä ja Romaniassa tarkastukset eivät kattaneet lantasaaliön tilavuutta koskevaa vaatimusta. Romaniassa kaikkia kasvinsuojeluaineita koskevien vähimmäisvaatimusten näkökohtia ei ollut määritelty ja siksi tarkastukset rajoittuivat sen varmistamiseen, että käytettiin vain hyväksytyjä tuotteita.

142

Yksi täydentäviin ehtoihin kohdistettavien tarkastusten järjestelmälle ominainen rajoite on, että osaa vaatimuksista on luonteensa vuoksi hyvin vaikea tarkastaa. Esimerkiksi joidenkin vaatimusten noudattaminen voidaan tarkastaa vain tietyn ajanjakson aikana vuoden mittaan tai sitä ei voida tarkastaa tiettyjen sääolosuhteiden vallitessa (esimerkiksi kova tuuli tai pakkassää). Tämä ei välttämättä osu yhteen paikalla tehtävän tarkastuksen ajankohdan kanssa. Neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa tarkastukset keskittyivät huomattavissa määrin vuoden jälkipuoliskolle. Tarkastuksista tehtiin vain hyvin pieni osa tai niitä ei lainkaan (Unkarissa ja Romaniassa) talvikuukausina tai pääkasvukaudella. Tämä on vastoin tiettyjä säännöksiä, minkä lisäksi joitakin vesivaroihin liittyviä vaatimuksia ei voida tarkistaa visuaalisen havainnon perusteella kentällä.

89 Komission asetus (EY) N:o 1122/2009, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, neuvoston asetuksen 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten täydentävien ehtojen osalta (EUVL L 316, 2.12.2009, s. 65).

90 Kaikissa neljässä jäsenvaltiossa otoksen valinnassa käytetyt riskitekijät muuttuivat vuosien mittaan, mikä aiheutti jossain määrin ongelmia asianmukaisten tekijöiden määrittämisessä.

143

Näiden tarkastusten tehoon vaikuttaa myös se, että tärkeitä todisteita ovat viljelijöiden omat erityisesti lannoiterekisteriin (jossa on tietoja lannoituskaudesta ja levitetystä määrästä) tekemät ilmoitukset. Mitä useammin rekisteriä päivitetään, sitä tarkempia tiedot ovat. Rekisteriä on ylläpidettävä jatkuvasti (Unkarissa, Romaniassa ja Slovakiassa) tai päivitettävä jokaisen kuukauden lopussa (Tšekissä).

144

Monien vaatimusten täyttämistä aiheuttavat kustannukset viljelijälle (esimerkiksi menetetyistä tuotannosta ja tulosta johtuvat) ovat suuremmat kuin määrättävä sakko: tukisummasta voidaan vähentää enintään vain viisi prosenttia⁹¹, joten vähennyksellä ei ole todellista varoittavaa vaikutusta⁹².

Maaseudun kehittämiseen tarkoitettuja toimenpiteitä ei hyödynnetä täysimääräisesti veden laatuun liittyvien ongelmien ratkaisemisessa

145

Voimassa olevaa lainsäädäntöä (kuten nitraattidirektiiviä) täydentävät toimenpiteet, jotka määriteltiin vesipiirin hoitosuunnitelmissa, liittyivät pääasiassa maaseudun kehittämisohjelmiin⁹³.

146

Näihin ohjelmiin kuuluu joukko toimenpiteitä, joihin kohdeväestöt (esimerkiksi viljelijät) voivat sitoutua vapaaehtoisesti. Maaseudun kehittämistoimenpiteiden edunsaajat sitoutuvat noudattamaan jäsenvaltionsa määrittämiä erityisiä ehtoja.

Maatalouden ympäristöjärjestelmät, jotka voivat parantaa veden laatua, kohdistuvat alle 30 prosenttiin maatalousmaasta

147

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että maatalouden aiheuttamaa vesistöjen pilaantumista kuvattiin hyvin yleisluonteisesti neljän jäsenvaltion vuosien 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmissa, eikä se ollut välttämättä yhdenmukaista⁹⁴ vesipiirin hoitosuunnitelmien tietojen kanssa⁹⁵.

148

Komission asetuksessa (EY) N:o 1974/2006⁹⁶ esitettiin toimenpiteitä, jotka voisivat olla osa maaseudun kehittämisohjelmaa. Neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa käytetyt tärkeimmät toimenpiteet, jotka parantavat suoraan veden laatua, ovat seuraavat:

- Toimenpide 121 "maatilojen nykyaikaistaminen": neljä jäsenvaltiota⁹⁷ käytti tätä toimenpidettä lantasaäiliöiden rahoittamiseen. Toimenpiteiden edistymistä kuvaavissa vuosittaisissa täytäntöönpanokertomuksissa ei anneta tietoja säiliöiden määrästä tai yhteisrahoitetuista investointikustannuksista.

91 Komission asetuksen mukaan yleisenä sääntönä on, että myönnetystä tukisummasta voidaan vähentää kolme prosenttia. Jäsenvaltiot voivat päättää, että vähennystä ei tehdä lainkaan, tai pienentää prosenttiosuutta yhteen prosenttiin tai korottaa sitä enintään viiteen prosenttiin. Korkeampia prosenttiosuuksia sovelletaan silloin, kun vaatimusten noudattamatta jättäminen on toistuvaa tai jäsenvaltio katsoo sen olevan tahallista.

92 Ks. erityiskertomus nro 8/2008, kohta 69.

93 Kussakin neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa on yksi maa seudun kehittämisohjelma.

94 Vastaavan havainnon tilintarkastustuomioistuin teki erityiskertomuksessa nro 4/2014, kohta 52.

95 Maaseudun kehittämisohjelmien ympäristöanalyysit laadittiin vuonna 2006, kun taas vesipiirin hoitosuunnitelmien yhteydessä tehdyt ympäristöanalyysit oli saatettava valmiiksi 22. joulukuuta 2004 mennessä (vesi politiikan puitedirektiivin 5 artikla).

96 Komission asetus (EU) N:o 1974/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15).

97 Romaniassa paikallisviranomaiset antavat yleensä säiliöt käyttöön. Nämä viranomaiset eivät olleet oikeutettuja maaseudun kehittämisohjelman tukeen.

Huomautukset

- Toimenpide 214 "maatalouden ympäristötuet" (ks. kohta 13): ohjelmakaudella 2007–2013 rahoitusta saaneiden toimenpiteiden merkitys⁹⁸ vaihtelee eri jäsenvaltioissa (ks. **taulukko 8**).
- Toimenpide 221 "maatalousmaan ensimmäinen metsitys"⁹⁹: tämä toimenpide ei ollut painopisteenä neljässä jäsenvaltiossa, sillä siihen on suunnattu hyvin vähän taloudellisia resursseja.

149

Tšekki ja Unkari ilmoittivat¹⁰⁰ myös toimenpiteistä 211 "viljelijöille vuoristoalueilla maksettavat luonnonhaittakorvaukset" ja/tai 212 "viljelijöille muilla haitta-alueilla kuin vuoristoalueilla maksettavat korvaukset", jotka vaikuttavat veden laatuun. Muut jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet mistään alueista, vaikka nekin käyttivät tämän toimenpiteen rahoitusvaroja. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näillä toimenpiteillä voi olla vain välillinen vaikutus, koska niiden päätarkoituksena on varmistaa maatalousmaan käytön jatkuminen. Säilyttäminen ei paranna ympäristön tilannetta, mutta suojelun puuttuminen pahentaisi sitä¹⁰¹. Tšekissä viljelijät saavat tukea vain nurmien säilyttämiseen. Nurmesta on enemmän hyötyä¹⁰² veden laadulle kuin viljelymaasta. Silti kaikissa tapauksissa tukien tavoitteena on säilyttää olemassa oleva maisema.

98 Tarkastetut neljä jäsenvaltiota ovat kohdentaneet vähemmän varoja vastaaviin toimenpiteisiin ohjelmakaudella 2014–2020. Tämä koskee erityisesti Slovakiaa (63 prosenttia vähemmän) ja Unkaria (43 prosenttia vähemmän).

99 A. Bastrup-Birk ja P. Gundersen julkaisivat *Hydrology and Earth System Sciences* -lehdessä, 8(4), 764–777, artikkelin "Water quality improvements from afforestation in an agricultural catchment in Denmark illustrated by the INCA model", jonka mukaan maankäytön muuttaminen tehomaataloudesta metsäksi vähentää nitraatin huuhtoutumista maaperään ja pintaveden suurelta osin siksi, että lannoitteita ja lannan tyyppiä ei enää levitetä.

100 Ilmoitus komissiolle ennalta määritellystä indikaattorista "R6 – veden laatua edistävän maankäytön piiriin kuuluva pinta-ala": Tšekissä 844 717 ha (20 prosenttia kaikesta maa-talouksmaasta) ja Unkarissa 59 959 ha (yksi prosentti kaikesta maatalouksmaasta).

101 Slovakia ilmoitti myös 348 860 ha toimenpiteen 226 "metsänhoitomahdollisuuksien palauttaminen ja ennalta ehkäisevien toimien käyttöön otto" osalta. Koska sen päätavoitteena on palauttaa luonnononnettomuuksien ja palojen vahingoittamat metsät, se ei vaikuta suoraan veden laatuun, sillä se ei lisää metsämaan määrää.

102 Nurmetyt voivat vähentää maaperän eroosiota. Nurmi-alueen maaperän laatu on myös yleensä parempaa kuin viljelymaan ja mahdollistaa sadeveden paremman ja/tai laajemman imeytymisen maaperään ja vähentää siten pintavaluntaa (joka sisältää maaperässä tai maanpinnalla olevia ravinteita).

Taulukko 8

Toimenpiteen 214 "maatalouden ympäristötuet" rahoitusvarat 31.12.2014 (miljoonina euroina)

Jäsenvaltio	Talousarvio (ja sen osuus kaikesta julkisesta rahoituksesta, joka on käytettävissä maaseudun kehittämisohjelmassa)		Talousarvion toteutuminen (ja sen osuus toimenpiteen talousarviosta)	
Tšekki	1 101,2	30 %	1 085,7	99 %
Unkari	1 137,3	22 %	1 169,6	103 %
Romania	1 270,6	14 %	1 340,9	106 %
Slovakia	390,2	15 %	357,3	92 %

Lähde: Maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanokertomukset vuodelta 2014.

150

Toimenpiteeseen 214 ”maatalouden ympäristötuet” jäsenvaltiot sisällyttivät monia eri järjestelmiä. Eri järjestelmissä asetetaan eri velvollisuuksia, jotka voivat liittyä lannoitteiden käytön rajoittamiseen tai kieltämiseen, kasvin-suojeluaineiden käytön rajoittamiseen tai kieltämiseen ja/tai kiertoviljely-sääntöihin¹⁰³. Velvollisuuksien, joihin viljelijä sitoutuu, on ulotuttava laajem-malle kuin voimassa oleva relevantti lainsäädäntö mukaan lukien hoito-vaatimukset ja hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset (esimer-kiksi lannoitteiden käyttöä koskevien vaatimusten on oltava tiukempia kuin nitraattidirektiivin mukaisten toiminta-ohjelmien vaatimukset).

151

Kaikki järjestelmät, joihin viljelijät voivat sitoutua vapaaehtoisesti, eivät ole yhtä suosittuja. **Taulukossa 9** esitetään jäsenvaltioiden suosituimmat järjestelmät, joissa kyseisten järjestel-mien avulla tuetun kokonaispinta-alan (hehtaareina) osuus oli ohjelmakaudel-la 2007–2013 yli 10 prosenttia jäsenval-tioiden kaikesta maatalousmaasta vuo-den 2014 lopussa. Taulukossa esitetään myös lannoitteiden käyttöön, kasvin-suojeluaineiden käyttöön ja kiertovil-jelysääntöihin liittyvät velvollisuudet, jotka viljelijöiden on täytettävä.

103 Viljeltäviä kasveja vaihte-le-malla voidaan vähentää tai ehkäistä maaperän eroosiota.

Taulukko 9

Maatalousmaan osuus ja suosituimpien maatalouden ympäristöjärjestelmien mukaiset velvollisuudet 31.12.2014

Jäsenvaltio	Järjestelmä (ja hehtaareina ¹ ilmaistun tuetun pinta-alan prosenttiosuus kaikesta maatalousmaasta)	Noudatettavat velvollisuudet (luettelo ei ole tyhjentävä)
Tšekki	Nurmien säilyttäminen	(16,5 %)
	Luonnonmukainen maatalous	(10,7 %)
Unkari	Integroitu peltokasvien viljelymalli	(11 %)
Romania	Luonnonarvoltaan merkittävä nurmi- ja perinteinen viljely	(22,2 %)
Slovakia	Ympäristöystävällinen maatalous – perusjärjestelmä	(18,4 %)

- Huomioon otetaan koko maatalouden ympäristösitoumusten alainen alue. Sama alue voidaan laskea mukaan useita kertoja, jos samaa aluetta koskevat useat velvollisuudet. Käytettävissä ei ole järjestelmän mukaisia lukuja, joissa pinta-aloja ei olisi otettu mukaan kahteen kertaan.
- Neuvoston asetus (EY) N:o 834/2007, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2007, luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta (EUVL L 189, 20.7.2007, s. 1). Asetus tuli voimaan 1.1.2009.
- Ravinteiden hallintasuunnitelman päätavoitteena on määritellä, mikä määrä lannoitteita tarvitaan tiettyinä ajankohtina, ottaen huomioon esimerkiksi maaperän ominaispiirteet, viljelytarpeet ja ilmasto, jotta saavutetaan ihanteellinen lannoitteiden käyttö ja vältetään samalla ylitlannoittaminen.

Lähde: Maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanokertomukset vuodelta 2014.

152

Tilintarkastustuomioistuin arvioi käytettävissä olevien tietojen perusteella, että neljässä tarkastetussa jäsenvaltiossa 15–30 prosenttia maatalousmaasta on erilaisten veden laadulle suotuisien maatalouden ympäristösitoumusten kohteena ohjelmakaudella 2007–2013. Tšekissä, Unkarissa ja Romaniassa tärkeimpiin järjestelmiin liittyvät nurmet (ks. **taulukko 9**). Nämä järjestelmät koskevat pääasiassa olemassa olevia nurmia, ja vaikka niiden säilyttäminen ei paranna tilannetta ympäristön kannalta, nykytilanteen säilyttämisessä epäonnistuminen pahentaisi sitä.

153

Asetuksen (EY) N:o 1698/2005¹⁰⁴ 39 artiklan mukaan viljelijöiden on täytettävä maatalouden ympäristöjärjestelmän mukaiset velvollisuutensa 5–7 vuoden ajan. Siihen, jatkavatko viljelijät vastavien sitoumusten noudattamista 5–7 vuoden ajanjakson jälkeen, vaikuttavat useat tekijät, kuten avustuksina myönnetyn rahoitustuen saatavuus ja kannattavuuskysymykset.

154

Tilintarkastustuomioistuimen analyysi eri velvollisuuksista toi esiin seuraavat puutteet:

- Vaikka suojakaistat ovat vesien suojelun kannalta tärkeitä, missään maatalouden ympäristöjärjestelmästä ei esitetty niille suurempaa kokoa kuin se, mitä viljelijöiden on noudatettava hyvän maatalouden ja ympäristökunnon vaatimusten mukaisesti (ks. kohta 135 ja **laatikko 2**).
- Useimmissa Romanian ja Slovakian tärkeimmissä järjestelmissä esitetyt lannoiterajoitukset (ks. **taulukko 9**, Slovakian perusjärjestelmä) hehtaarikohtaisen typpimäärän suhteen ovat joko hyvin lähellä maassa käytössä olevaa keskimääräistä typpimäärää (Romania) tai ylittävät sen (Slovakia), jolloin näiden järjestelmien veden laadulle tuomien lisäetujen odotetaan olevan vähäisiä.
- Tärkeimmät järjestelmät, jotka auttavat torjumaan eroosiota, liittyvät olemassa oleviin nurmiin (ks. kohta 152).

Maaseudun kehittämisohjelmia koskevaan täytäntöönpanon valvontamekanismiin ei liity varoittavaa vaikutusta

155

Maatalouden ympäristötoimenpiteiden alaisissa järjestelmissä on useita säännöksiä, jotka ovat veden laadun kannalta hyödyllisiä, mutta ne tehoavat vain oikein sovellettuina. Komission asetuksen (EU) N:o 65/2011¹⁰⁵ mukaan jäsenvaltioiden edellytetään tekävän kaikille vastaanotetuille tukihakemuksille hallinnollisia ja paikalla tehtäviä tarkastuksia, jotka koskevat tukijärjestelmästä riippuen vähintään viittä prosenttia kaikista tuensaajista tai menoista.

156

Komissio (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto) esittää vuoden 2014 vuotuisessa toimintakertomuksessaan varauksia maaseudun kehittämismenojen valvontajärjestelmien antamista takeista¹⁰⁶ Romaniassa ja Unkarissa.

104 Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastron (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1).

105 Komission asetus (EU) N:o 65/2011, annettu 27 päivänä tammikuuta 2011, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta (EUVL L 25, 28.1.2011, s. 8), 11, 12 ja 25 artikla.

106 Käytössä olevien valvontajärjestelmien on annettava riittävät takeet siitä, että tilien perustana olevat toimet ovat lailliset ja sääntöjenmukaiset.

157

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EU:n maatalouden ympäristötukia koskeva valvontajärjestelmä ei ole riittävän tehokas¹⁰⁷. Pääasialliset syyt ovat seuraavat: i) viljelijöiden kannustimet sitoumusten täyttämiseksi ovat vähäiset, koska työllä ei ole välitöntä myönteistä vaikutusta tilaan, ii) paikan päällä tehtävien tarkastuksen valvonnan taso on alhainen¹⁰⁸ ja iii) seuraamusjärjestelmällä tai tuen vähentämisellä ei ole kovinkaan varoittavaa vaikutusta¹⁰⁹.

Saastuttaja maksaa -periaatetta sovelletaan vain vähän maatalouden aiheuttamaan hajakuormitukseen

Saastuttaja maksaa -periaatetta on vaikea soveltaa

158

Ympäristövastuudirektiivin¹¹⁰ mukaan ympäristövahinkojen ehkäiseminen ja korjaaminen olisi toteutettava noudattamalla saastuttaja maksaa -periaatetta: toiminnanharjoittaja, jonka toiminta on aiheuttanut ympäristövahingon, asetetaan taloudelliseen korvausvastuuseen. Direktiivissä todetaan myös, että ympäristövastuu ei ole sopiva väline hoitaa laaja-alaista, hajakuormituksesta johtuvaa pilaantumista, koska sen osalta haitallisia ympäristövaikutuksia ei voida yhdistää tiettyjen yksittäisten toimijoiden tekoihin tai laiminlyönteihin.

159

Saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen maatalouden aiheuttamaan hajakuormitukseen aiheuttaa menetelmällisiä ongelmia: toisaalta on vaikea tunnistaa saastuttaja ja toisaalta on vaikea osoittaa, että viljelijän tietyn käytännön ja kuormitustason tai aiheutetun vahingon välillä on syy-seuraussuhde.

160

Maataloudessa pidetään saastuttaja maksaa -periaatteen toteuttamisena sitä, että viljelijöihin sovelletaan rajoituksia (kuten nitraattia koskevien toimintaohjelmien asettamia vaatimuksia) eikä niistä makseta taloudellisia korvauksia. Toisaalta kun viljelijät saavat korvauksen vapaaehtoisesta sitoutumisesta ympäristöön liittyvään toimintaan, kuten toimenpiteessä 214 "maatalouden ympäristötuet", on kyse pikemminkin "tarjoaja saa" -periaatteesta kuin saastuttaja maksaa -periaatteesta.

161

Yksi keino kattaa pilaantumiseen liittyvät ympäristökustannukset (ympäristövahinkojen kustannukset) on soveltaa asianmukaista seuraamusjärjestelmää silloin, kun viljelijät eivät noudata asetettuja rajoituksia. Tilintarkastustuomioistuin tunnisti tässä suhteessa useita puutteita (ks. kohdat 120, 130, 144 ja 157). Täydentävistä ehdoista on vain osittain hyötyä saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamisessa, koska seuraamusten suuruutta ei lasketa vahingosta aiheutuneiden kulujen pohjalta, joten seuraamukset saattavat vastata vain osaa kuluista. Monesti seuraamukset eivät ole oikeassa suhteessa siihen, kuinka vakavasti viljelijä on rikkonut täydentävien ehtojen velvoitteita.

107 Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 23/2014 "Maaseudun kehittämissuunnitelmien toteutuksessa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?", kohdat 59, 62, 64 ja 65 (<http://eca.europa.eu>).

108 Viisi prosenttia (ks. kohta 155) tarkoittaa, että viljelijä tarkastetaan todennäköisesti keskimäärin kerran 20 vuodessa.

109 Äärimmäistapauksissa, joissa viljelijät eivät ole huolehtineet lainkaan velvollisuuksistaan ja koko maksettu tuki peritään takaisin, viljelijät voivat joutua tilanteeseen, jossa he eivät ikään kuin olisi koskaan sitoumusta tehneetkään.

110 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004 ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/21/EY (EUVL L 102, 11.4.2006, s. 15) ja direktiivillä 2009/31/EY (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 114), johdanto-osan 2 kappale.

162

Saastuttaja maksaa -periaatetta voidaan soveltaa kustannusten kattamiseksi myös käyttämällä taloudellisia välineitä (kuten lannoitteista tai kasvinsuojeluaineista perittäviä ympäristöveroja). Sekä Slovakiassa että Tšekissä suunniteltiin taloudellisten välineiden käytön analysoimista tällaisia tarkoituksia varten, kun taas Unkari ja Romania eivät maininneet vesipiirin hoitosuunnitelmissaan taloudellisten välineiden mahdollista käyttöä.

Komissio ei vaadi jäsenvaltioita varmistamaan hajakuormituksen aiheuttamien kustannusten korvaamista

163

Vesipolitiikan puitedirektiivissä (9 artikla) veden käytön eri sektoreita¹¹¹ vaaditaan osallistumaan riittävästi vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamiseen¹¹². Direktiivin 9 artiklan vaatimusten noudattaminen on yhtenä kriteerinä arvioitaessa erityisten ennakkoehdojen täyttymistä ohjelmakaudella 2014–2020.

164

Komissio arvioi 9 artiklan täytännönpanoa kumppanuussopimusten hyväksymisen yhteydessä ja erityisesti maatalouden osalta kauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien hyväksymisen yhteydessä. Komissio huomautti, että kaikissa tarkastetuissa neljässä jäsenvaltiossa olisi laskettava maatalouden hajakuormituksen aiheuttamat kustannukset ja sisällytettävä ne kustannusten talousanalyysiin ja korvaamiseen. Komissio ei kuitenkaan vaadi toimintasuunnitelmaa jäsenvaltioilta, jotka eivät korvaa kokonaan tai korvaavat vain osittain hajakuormituksen aiheuttamia kustannuksia.

165

Komissio totesi vuonna 2015 antamassaan tiedonannossa¹¹³, että vesipiirin hoitosuunnitelmassa on vain vähän toimenpiteitä, joilla varmistetaan ympäristö- ja luonnonvarakustannusten saaminen takaisin. Komissio ei ole vielä antanut ohjeita mahdollisista kustannusten kattamismenetelmistä ja alan parhaista käytännöistä.

111 Siihen kuuluvat kaikki toiminnot, joilla on huomattava vaikutus veden tilaan.

112 Vesipalveluiden kustannuksiin sisältyvät ympäristö- ja luonnonvarakustannukset. Ympäristökustannukset ovat kustannuksia, jotka aiheutuvat vedenkäytön aiheuttamista vahingoista ympäristölle ja ekosysteemeille sekä ympäristön käyttäjille (esimerkiksi vesiekosysteemien ekologisen laadun heikkeneminen tai maataloustuotantoon käytetyn maan suolapitoisuuden lisääntyminen ja maan huononeminen). Luonnonvarakustannukset ovat kustannuksia käyttömahdollisuuksista, joita muut käyttäjät menettävät, kun tiettyä luonnonvaraa käytetään yli sen luonnollisen uusiutumisen- tai palautumisnopeuden (tällaisia kustannuksia aiheuttaa esimerkiksi liiallisesta pohjaveden otosta).

113 COM(2015) 120 final, 9. maaliskuuta 2015, "Vesipolitiikan puitedirektiivi ja tulvadirektiivi: Toimenpiteet EU:n vesien hyvän tilan saavuttamiseksi ja tulvariskien vähentämiseksi".

166

Neljällä tarkastetulla jäsenvaltiolla on vielä jonkin verran tekemistä vesipoliitiikan puitedirektiivin päätavoitteen – pintaveden hyvän laadun – saavuttamisessa. Niiden on vauhditettava toimiaan, jotta veden laatu paranisi nopeammin.

Vesipiirin hoitosuunnitelmien käyttö keinona saavuttaa veden parempi laatu

167

Vesipiirin hoitosuunnitelman toteuttaminen yhdenmukaisen vesienhoidon keinona oli yksi vuoden 2000 vesipoliitiikan puitedirektiivin vahvuuksista. Käytännössä suunnitelmissa on kuitenkin puutteita pilaantumiskuormituksen tunnistamisessa ja korjaavien toimenpiteiden määrittämisessä.

168

Näiden neljän jäsenvaltion vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmien vertailu vuoden 2015 päivitysehdotukseen osoitti, että vesistöjen ekologinen ja kemiallinen tila on parantunut vain vähän. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että tilan yksittäisissä osatekijöissä tapahtunut edistys saattaa jäädä piiloon, kun sovelletaan ”yksi ylittyy – kaikki ylittävät” -sääntöä¹¹⁴. Tämä parannusten vähäisyys oli odotettavissa, kun otetaan huomioon, miten suuri määrä vesimuodostumia oli vapautettu vuoden 2015 määräajasta hyvän tilan saavuttamisessa (ks. kohdat 26 ja 27 sekä 45 ja 46).

169

Neljän jäsenvaltion seurantarjestelmien puutteet johtuivat siitä, että ei ollut tietoja siitä, minkä tyyppisen pilaavan aineen vuoksi vesimuodostuman tila ei ollut hyvä, eikä myöskään eri kuormituslähteiden suhteellisesta merkityksestä. Tietojen vertailukelpoisuuteen vaikutti myös se, että näiden neljän jäsenvaltion välillä oli suuria eroja arvioitujen erityisten fysikaaliskemiallisten pilaavien aineiden määrässä. Vertailukelpoisten tietojen puuttuminen vaikeuttaa kohdennettujen ja kustannustehokkaiden toimenpiteiden tunnistamista (ks. kohdat 28–32).

170

Jäsenvaltiot eivät olleet kovinkaan kunnianhimoisia tilanteen korjaavien toimenpiteiden nimeämisessä. Näin ollen vesipiirin hoitosuunnitelmat tarjosivat siltä osin vain vähän lisäarvoa (ks. kohdat 33–41), koska

- niissä keskitytään perustoimenpiteisiin eli voimassa olevan lainsäädännön (EU:n direktiivien) täytäntöönpanoon
- muut perustoimenpiteet tai täydentävät toimenpiteet eivät kata kaikkia pilaantumiseen liittyviä ongelmia, niissä ei arvioida joidenkin välineiden tarjoamia mahdollisuuksia tai niiden soveltamisala on epäselvä.

114 Vesimuodostuman lopullisen tilan määrää tekijä, joka on arviointiprosessissa todettu huonoimmaksi.

Johtopäätökset ja suositukset

171

Lisäksi vesipiirin hoitosuunnitelmissa on parhaimmillaankin ilmaistu vain osittain eri toimenpiteiltä odotetut vaikutukset. Tiedot toimenpiteiden toteuttamiseen tarvittavien varojen määrästä ja niiden mahdollisesta saatavuudesta ovat riittämättömiä. Vesipiirin hoitosuunnitelmien laadun ja varojen hyväksymistä ja kohdentamista ei ole aina koordinoitu (ks. kohdat 42–44).

172

Komissio laati yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ohjeita vesipolitiikan puitedirektiivin soveltamisesta. Komissio esitti lisäksi jäsenvaltiokohtaisia suosituksia vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmista useissa tiedonannoissaan. Komissio ei käynnistänyt tarkastettujen neljän jäsenvaltion kohdalla rikkomismenettelyä vuoden 2009 suunnitelmissa havaittujen puutteiden perusteella. Vuosien 2014–2020 toimenpideohjelmissa määritellyt toimet, joihin olisi ryhdyttävä, jos asiaankuuluva ennakkoehto ei täyty, eivät kattaneet kaikkia havaittuja puutteita. Sen sijaan komissio luottaa jäsenvaltioiden hyväntahtoisuuteen ja sitoutumiseen toimien vauhdittamiseen kahdenvälisen kokousten pöytäkirjoihin merkittyjen pyyntöjen perusteella. Vuoden 2015 vesipiirin hoitosuunnitelmaehdotuksissa esitetään edelleen suuri määrä vapautuksia hyvän tilan saavuttamisen määrärajoista ja monet tilintarkastustuomioistuimen ja komission havaitsemat puutteet sopivien toimenpiteiden tunnistamisessa ovat edelleen korjattava (ks. kohdat 47–50).

Suositus 1

Komission olisi

- a) annettava ohjeet siitä, miten raportoidaan eriytetysti veden laadun paranemisesta, joka jää tällä hetkellä ”yksi ylittyy – kaikki ylittyy” -säännön soveltamisen vuoksi piiloon
- b) parannettava tietojen vertailukelpoisuutta esimerkiksi pienentämällä eroja niiden fysikaalis-kemiallisten aineiden määrissä, jotka otetaan huomioon arvioitaessa ekologista tilaa
- c) seurattava edelleen vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteeksi asetetun veden hyvän laadun saavuttamisessa tapahtuvaa edistystä jäsenvaltioissa.

Jäsenvaltioiden olisi

- d) varmistettava, että veden hyvän laadun seurantaa varten on tarkat tiedot tilanteesta ja pilaavien aineiden alkuperästä vesistöittäin, jotta toimet voidaan kohdentaa tarkemmin ja lisätä korjaavien toimenpiteiden kustannustehokkuutta; esimerkiksi maatalouden kannalta tämä voisi tarkoittaa pakollisten ja vapaaehtoisten toimenpiteiden yhdistämistä vaikuttavalla tavalla
- e) esitettävä vesipiirin hoitosuunnitelmissaan i) selvät perustelut vapautuksille vesipolitiikan puitedirektiivin määrärajoista, ii) tiedot siitä, miten toimenpiteiden toteutus rahoitetaan, ja iii) tiedot toimenpiteiltä odotetuista vaikutuksista
- f) varmistettava vesipiirin hoitosuunnitelmien toimenpiteet määriteltävien elinten ja rahoitettavat hankkeet hyväksyvien elinten välinen koordinointi.

Täytäntöönpanotoimenpiteet yhdyskunta- ja teollisuusjätevesien aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi

173

Jäsenvaltiot edistyivät pilaavien orgaanisten aineiden ja ravinteiden vähentämisessä jätevesissä, jotka yhdyskuntajätevesien puhdistamot päästävät vesistöihin. Pilaavien aineiden vähentämiseen jätevesissä käytettävissä olevia välineitä, kuten täytäntöönpanon valvontamekanismia ja vesien päästömaksua, ei kuitenkaan käytetty parhaalla mahdollisella tavalla.

Taajamat

174

Yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpanon kannalta (kohdat 53–65) taajamista aiheutuvaa pilaantumista koskevassa perustoimenpiteessä edistettiin jätevesien keräämisessä (tar koittaa viemärijärjestelmän ja puhdistamon piirissä olevien kotitalouksien määrän lisääntymistä) ja jätevesien asianmukaisessa puhdistamisessa. Kaikki neljä jäsenvaltiota olivat kuitenkin direktiivin täytäntöönpanon välita voitteiden tai lopullisten määräaikojen suhteen aikataulusta jäljessä (ks. myös erityiskertomuksen nro 2/2015 johtopäätökset ja suositukset).

175

Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmista puuttui tietoja muista perustoimenpiteistä ja täydentävistä toimenpiteistä, joita edellytetään vesistöiltä, jotka eivät saavuttaneet hyvää tilaa:

- Jätevesistä, jotka eivät ole vielä puhdistamon piirissä, ei ollut tietoa siitä, miten kuormitus torjutaan (vähintään 2 000 avl:n taajamista peräisin oleva kuormitus, joka käsitellään erillisjärjestelmissä, ja alle 2 000 avl:n taajamien kuormitus) (ks. kohdat 58–60).
- Tiedot siitä, mitkä yhdyskuntajätevesien puhdistamot tarvitsevat tiukemmat päästöraja-arvot (poikkeuksena Romanian suunnitelma), puuttuvat (ks. kohdat 66–68).
- Alhaisina pitoisuuksina esiintyviä pilaavia aineita ei käsitelty. Neljäsä tarkastetussa jäsenvaltiossa ei ole EU:n tai kansallisia säännöksiä päästöraja-arvoista (ks. kohdat 69 ja 70).

176

Täytäntöönpanon valvontamekanismista tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vedenpuhdistamojen toiminnanharjoittajien suorittamiin purkuvesien omiin tarkastuksiin perustuva järjestelmä oli kaiken kaikkiaan tyydyttävä. Julkiseen tarkastukseen perustuvassa järjestelmässä on kuitenkin heikkouksia, koska tarkastustiheyttä ei ollut määrätty ja se oli joissakin jäsenvaltioissa pieni (Slovakia) tai sitä ei voitu arvioida (Unkari). Lisäksi Romaniassa tarkastuksilla on vähäinen varoittava vaikutus, koska päästöraja-arvojen ylityessä annetaan ennemmin varoitus kuin sakkoja (ks. kohdat 71–78).

177

Kun sovelletaan saastuttaja maksaa -periaatetta, jäteveden päästäjiltä peritään jätevesien päästömaksu, mutta siitä on tiettyjä poikkeuksia Tšekissä, Romaniassa ja Slovakiassa. Maksua ei peritä kaikista parametreista, jotka kuvaavat orgaanisten aineiden ja ravinteiden aiheuttamaa pilaantumista, ja eri pilaavista aineista perittävien maksujen määrät (pilaavan aineen pitoisuuden (mg/l) mukaan) vaihtelevat huomattavasti neljän jäsenvaltion välillä. Tšekissä ja Slovakiassa maksu voi toimia kannustimena päästöluvissa asetettujen tiettyjen parametrien päästöraja-arvojen noudattamiselle (koska maksua ei peritä, jos rajoja noudatetaan), kun taas Unkarissa ja osin Romaniassakin maksu voi kannustaa soveltamaan tiukempia päästöraja-arvoja niiden parametrien kohdalla, joiden tapauksessa maksu peritään. Kannustavuuteen vaikuttavat perittävät summat: missään vesipiirin hoitosuunnitelmassa ei arvioitu varoittavaa vaikutusta (ks. kohdat 79–82).

Teollisuuslaitokset

178

Tietyt teollisuuslaitosten luokat kuuluvat teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin soveltamisalaan (perustoimenpide). Komission tekemissä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevista johtopäätöksissä esitetään teollisuudenalakohtaiset päästöraja-arvot. Vuoden 2015 loppuun mennessä oli hyväksytty vasta seitsemän tällaista johtopäätöstä (ks. kohta 85).

179

Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa ei ollut määritelty muita perustoimenpiteitä tai täydentäviä toimenpiteitä vesistöille, jotka eivät saavuta hyvää tilaa: niissä ei esitetty toimenpiteitä, jotka kohdistettaisiin tiettyihin pilaaviin aineisiin tai tiettyihin päästöjen aiheuttajiin (kuten tietoja tietyistä aineista ja rajoituksista, jotka olisi sisällytettävä päästölupiin). Unkari ja Slovakia sisällyttivät kuitenkin luvanmyöntämismenettelyn tai erityislupien tarkastamisen toimenpiteinä vesipiirin hoitosuunnitelmiinsa. Tilintarkastustuomioistuim ei kuitenkaan pitänyt tarkastusta tehokkaana monien puutteiden ja laiminlyöntien vuoksi (ks. kohdat 87–92).

180

Tilintarkastustuomioistuin toteaa seuraavaa (ks. kohdat 89–91):

- Toimivaltaiset viranomaiset ovat päästöraja-arvojen määrittämisessä tiettyynajaan asti riippuvaisia päästöjen aiheuttajien itse antamista tiedoista. Näin on erityisesti silloin, kun kansallisissa säännöksissä asetetaan vain ohjeelliset rajat tai ei aseteta rajoja lainkaan.
- Teollisuusjätevesiä vastaanottavien yhdyskuntajätevesien puhdistamojen jäteveden päästöluvat sisältävät vain joissakin tapauksissa orgaanisten aineiden ja ravinteiden lisäksi muiden pilaavien aineiden raja-arvoja.

181

Mitä tulee täytäntöönpanon valvontamekanismiin, julkisia tarkastuksia tehdään vain harvoin silloin, kun on kyse välillisistä päästöistä, jotka tapahtuvat julkisen viemäriverkon kautta ja joiden aiheuttajina ovat teollisuuspäästödirektiivin alaisuuteen kuulumattomat laitokset. Sen sijaan suurimmassa osassa tapauksista (85 prosentissa tarkastettujen 28 puhdistamon otoksesta) yhdyskuntajätevesien puhdistamojen toiminnanharjoittajat tekivät tarkastuksia teollisuuslaitoksissa paikan päällä. Tšekissä ja Slovakiassa määrättävillä sakoilla on kuitenkin todennäköisesti vähäinen varoittava vaikutus. Suorien päästöjen aiheuttajia koskevien tarkastusten tilanne on vastaava kuin kohdassa 176 kuvattu (yhdyskuntajätevesien puhdistamojen tarkastukset) (ks. kohdat 93–97).

182

Vesien päästömaksu voi vain harvoin toimia kannustimena luvissa asetettujen päästöraja-arvojen noudattamiselle tai niitä tiukempien päästöarvojen soveltamiselle, koska maksu peritään vain tietyistä pilaavista aineista (orgaaniset aineet, ravinteet ja muutamat raskasmetallit) (ks. kohta 98).

Suositus 2

Komission olisi

- a) arvioitava, mikä olisi paras tapa määrittää sitovat perusteet jäsenvaltioiden suorittamille tehokkaille tarkastuksille sellaisten yhdyskuntajätevesien puhdistamojen tapauksessa, jotka eivät kuulu teollisuuspäästödirektiivin alaisuuteen.

Jäsenvaltioiden olisi

- b) osoitettava, missä vesimuodostumissa vaaditaan niiden epätyydyttävän laadun vuoksi toimenpiteitä tiettyjen päästöjen aiheuttajien osalta; yhdyskuntajätevesien puhdistamoissa niihin kuuluu se, että orgaanisten aineiden ja ravinteiden aiheuttaman pilaantumisen parametrien päästöraja-arvot ovat päästöluissa tiukemmat kuin lainsäädännössä ja että prioriteettiaineille ja muille kemiallisille aineille tai alhaisina pitoisuuksina esiintyville pilaaville aineille asetetaan raja-arvot
- c) arvioitava ja varmistettava täytäntöönpanon valvontamekanismien vaikuttavuus, erityisesti niiden tavoiteltava kattavuus ja sovellettavien seuraamusten varoittava vaikutus
- d) arvioitava mahdollisuus käyttää jätevesien päästömaksua taloudellisenä välineenä ja keinona soveltaa saastuttaja maksaa -periaatetta ainakin aineisiin, jotka heikentävät eniten veden laatua.

Toimenpiteiden toteuttaminen maatalouden hajakuormituksen torjumiseksi

183

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot hyödynsivät nitraattidirektiiviä paremmin mutta olivat haluttomia hyödyntämään täysimääräisesti käytettävissä olevia välineitä, kuten täytöntöönpanon valvontamekanismeja, täydentävien ehtojen piiriin kuuluvia hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia, maaseudun kehittämistoimenpiteitä ja saastuttaja maksaa -periaatetta.

184

Nitraattidirektiivin täytöntöönpanon yhteydessä Tšekki, Unkari ja Romania tiukensivat asteittain maatalouden aiheuttamaa pilaantumista koskevaan perustoimenpiteeseen liittyviä vaatimuksia, joita viljelijöiden on noudatettava nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiilla vyöhykkeillä. Tämä oli pääasiassa komission toiminnan tulosta. Slovakia ei noudattanut riittävästi komission ehdotuksia, ja siksi komissio käynnisti vuonna 2012 Slovakiaa vastaan rikkomismenettelyn (ks. kohdat 101–110).

185

Vaikka kolmessa jäsenvaltiossa onkin tehty parannuksia, vaatimuksissa on vielä tiukentamisen varaa (ks. kohdat 111–115).

186

Rehevöitymisen suuntausta ei voida arvioida, koska tiedot eivät ole vertailukelpoisia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että nitraattidirektiivin mukainen raportointikausi ei vastaa vesipolitiikan puitedirektiivin mukaista raportointikautta (ks. kohdat 113 ja 114).

187

Muista perustoimenpiteistä ja täydentävistä toimenpiteistä (ks. kohdat 123–129 ja 135–137) tilintarkastustuomioistuin toteaa seuraavaa:

- Torjunta-aineiden käyttöä koskevat toimenpiteet olivat epämääräisiä tai niissä viitattiin torjunta-aineita koskeviin toimintasuunnitelmiin. Näissä suunnitelmissa ei kuitenkaan ollut ilmoitettu kaikkia määrällisiä tavoitteita, toteutuksen määräaikoja eikä tietoja siitä, miten paljon varoja tarvitaan toimenpiteiden toteuttamiseen. Komissio ei ollut käynnistänyt suunnitelmien puutteita koskevia rikkomismenettelyjä vuoden 2015 puoliväliin mennessä.
- Maaseudun kehittämistä koskevia hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksia sekä vähimmäisvaatimuksia olisi varaa muuttaa vaativammiksi. Komissio ei arvioi systemaattisesti vaatimusten riittävyyttä siltä kannalta, miten tehokkaasti niiden avulla saavutetaan EU:n vesipolitiikan tavoitteet; se tarkastaa ainoastaan vaatimusten olemassaolon ja relevanttiuden.

- Jäsenvaltiot eivät asettaneet raja-arvoja maahan levitettävien fosforilannoitteiden määrälle (kg/ha).
- Jäsenvaltiot luottavat lähinnä vapaaehtoiisiin maatalouden ympäristötoimenpiteisiin.

188

Maaseudun kehittämistä ei hyödynnetä täysimääräisesti veden laatuun liittyvien ongelmien ratkaisemisessa (ks. kohdat 145–154):

- Veden laadulle suotuisien maatalouden ympäristösitoumusten alaisen maatalousmaan osuus vaihteli 15 ja 30 prosentin välillä ohjelma-kaudella 2007–2013. Suuri osa siitä kuitenkin koskee sitoumuksia, jotka viljelijät ovat antaneet olemassa olevan nurmen säilyttämiseksi. Säilyttäminen on hyvä asia mutta ei paranna veden laatua. Velvoitteita on lisäksi noudatettava ainoastaan viidestä seitsemään vuotta kestävän ajan, joten niiden pitkän aikavälin vaikutusta veden laatuun ei välttämättä kyetä varmistamaan.
- Maahan levitettävien typpilannoitteiden määrää hehtaaria kohti koskevat rajoitukset ovat Romaniassa ja Slovakiassa lähellä levitettävän lannoitteen määrän keskiarvoa tai ylittävät sen, joten rajoitusten veden laadulle tuomat lisähyödyt ovat todennäköisesti pieniä.

189

Viljelijä voi olla monien eri täytäntöönpanon valvontamekanismien kohteena. Näitä mekanismeja ovat EU:n sääntelemät täydentäviä ehtoja koskevat tarkastukset ja maaseudun kehittämisohjelman maksujen tarkastukset sekä nitraattidirektiivin mukaiset ja kasvinsuojeluaineiden alalla tehtävät kansalliset tarkastukset (ks. kohdat 116–122, 130–132, 138–144 ja 155–157). Kaikkiin näihin tarkastuksiin vaikuttavat olennaiset rajoitukset, kuten tärkeät todisteet viljelijöiden itsensä tekemien ilmoitusten muodossa. Lisäksi todetaan seuraavaa:

- Varoittava vaikutus on vähäinen täydentävien ehtojen osalta ja maaseudun kehittämisohjelman alaisissa tarkastuksissa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että niiden kattavuus on pieni (yksi prosentti ja viisi prosenttia) ja seuraamukset (tukien vähentäminen) ovat pienempiä kuin vaatimusten noudattamisen kustannukset. Nitraattidirektiivin mukaisissa kansallisissa tarkastuksissa on vastaavia puutteita.
- Kaikki tarkastetut jäsenvaltiot Slovakiaa lukuun ottamatta ilmoittivat torjunta-aineita koskevissa toimitasuunnitelmissaan tarpeesta tiukentaa torjunta-aineisiin liittyvien velvoitteiden täytäntöönpanon valvontaa. Tarkastuksen ajankohdaksi missään kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta ei ollut määritelty tarkastusten tavoitteena olevaa kattavuutta eikä sakkoja erityyppisistä rikkomuksista.

190

Lisäksi integroidun tuholaitosten torjunnan periaate on pakollinen vaatimus vain, kun on kyse täydentävistä ehdoista ja on edistytty ohjeiden, ammattipätevyyden ja todennettavissa olevien vaatimusten määrittelyn osa-alueilla (ks. kohta 131).

191

Saastuttaja maksaa -periaatteen soveltamisessa maatalouden aiheuttamiin hajakuormituksiin on menetelmällisiä ongelmia. Velvoitteiden asettamista viljelijöille ilman, että maksetaan taloudellisia korvauksia (kuten tehdään nitraattia koskevissa toimintaohjelmissä), pidetään yleensä yhtenä keinona toteuttaa saastuttaja maksaa -periaate. Vaatimusten noudattamatta jättämisestä määrättävät sakot voivat korvata pilaavan aineen aiheuttamia kustannuksia. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi useita puutteita sakkojen käytössä. Toinen tapa noudattaa periaatetta on ympäristöverojen (esimerkiksi lannoite- tai torjunta-aineveron) käyttö. Tšekki ja Slovakia aikovatkin selvittää tällaisten verojen käyttöä. Komissio ei vaatinut neljää tarkastettua jäsenvaltiota ryhtymään erityisiin toimenpiteisiin kustannusten kattamisen varmistamiseksi eikä antanut ohjeita mahdollisista kustannusten kattamisen menetelmistä (ks. kohdat 158–165).

Suositus 3

Komission olisi

- a) jatkettava ponnistelujaan sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot hyödyntävät parhaalla mahdollisella tavalla nitraatteja koskevien toimintaohjelmien vaatimuksia ja toteuttavat torjunta-aineita koskevat toimintasuunnitelmat kohtuullisen ajan kuluessa
- b) arvioitava olemassaolon lisäksi systemaattisesti jäsenvaltioiden soveltamien hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten ja vähimmäisvaatimusten riittävyyttä
- c) harkittava vastaavanlaisen maaperään sijoitettavan fosforin määrän rajoittamista koskevan velvollisuuden käyttöönottoa kuin tyypellä on
- d) vähennettävä jäsenvaltioiden mahdollisuutta päällekkäiseen raportointiin rehevöitymistilanteesta yhtenäistämällä nitraattidirektiivin ja vesipolitiikan puitedirektiivin mukaista ilmoitusten antamista ja edistämällä vuonna 2009 rehevöitymisen arvioinnista annettujen ohjeiden käyttöä niin, että samoja arviointiparametreja käytetään kummassakin direktiivissä
- e) annettava ohjeet mahdollisista keinoista kattaa hajakuormituksen aiheuttamat kustannukset.

Jäsenvaltioiden olisi

- f) määriteltävä nitraatteja koskevien toimintasuunnitelmien, torjunta-aineita koskevien toimintasuunnitelmien, hyvän maatalous- ja ympäristökunnon sekä maatalouden ympäristömaksujen mukaiset riittävän kunnianhimoiset vaatimukset, jotta niiden avulla voidaan vähentää lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttöä ja varmistaa asianmukainen eroosiolta suojeleminen
- g) arvioitava mahdollisuutta käyttää taloudellisia välineitä (kuten ympäristöveroja) kannustimina pilaantumisen vähentämiseen ja keinona soveltaa saastuttaja maksaa -periaatetta.

Komission ja jäsenvaltioiden olisi laadittava luettelo täytäntöönpanon valvontamekanismeista (sekä EU:n että kansallisista) ja esitettävä sen perusteella keinoja tarkastusten rakenteen ja toteutuksen yksinkertaistamiseen ja niiden tehon varmistamiseen.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Henri Grethenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 9. joulukuuta 2015 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Liite I

Yleiskuva Tonavan vesistöalueesta



Pintavesimuodostumien pilaantuminen
(Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmat)**1. Erityyppisen pilaantumisen kohteena olevien pintavesimuodostumien prosenttiosuudet**

Pilaantumisen lähteet	Tšekki	Unkari	Romania	Slovakia
Pistekuormitus	46 %	19 %	8 %	Ei tietoja
Hajakuormitus	61 %	25 %	32 %	Ei tietoja

Lähde: Jäsenvaltioiden WISEn kautta antamat tiedot.

2. Erityyppisten aineiden aiheuttaman pilaantumisen kohteena olevien pintavesimuodostumien prosenttiosuudet

Pilaantumisen tyyppi	Tšekki	Unkari	Romania	Slovakia
Orgaanisten aineiden lisääntyminen	31 %	27 %	13 %	Ei tietoja
Ravinteiden lisääntyminen	61 %	45 %	32 %	Ei tietoja
Prioriteettiaineiden tai muiden erityisten pilaavien aineiden aiheuttama saastuminen	31 %	2 %	4 %	Ei tietoja

Lähde: Jäsenvaltioiden WISEn kautta antamat tiedot.

Yhdyskuntajätevesidirektiivissä asetetut päästöraja-arvot

Parametrit	Pitoisuus	Vähennyksen vähimmäisprosenttiosuus ²
Biologinen käsittely		
Biokemiallinen hapenkulutus (BOD ₅)	25 mg/l	70–90
Kemiallinen hapenkulutus (COD)	125 mg/l	75
Kiintoainepitoisuus	35 mg/l	90
	60 mg/l (taajamat, joiden avl on 2 000–10 000)	70 (taajamat, joiden avl on 2 000–10 000)
Tehokkaampi käsittely		
Kokonaisfosfori (P _{kok})	2 mg/l (taajamat, joiden avl on 10 000–100 000)	80
	1 mg/l (taajamat, joiden avl on yli 100 000)	
Kokonaistyyppi ¹ (N _{kok})	15 mg/l (taajamat, joiden avl on 10 000–100 000)	70–80
	10 mg/l (taajamat, joiden avl on yli 100 000)	

1 Kokonaistypellä tarkoitetaan Kjeldahl-kokonaistypen (orgaaninen N + NH₃), nitraattitypen (NO₃) ja nitriittitypen (NO₂) kokonaismäärää.

2 Poistoteho lasketaan puhdistamolle tulevasta kuormituksesta.

Jätevesien päästömaksu: summa pilaavan aineen mukaan (euroa¹/t)

Pilaavat aineet	Tšekin tasavalta	Unkari	Romania	Slovakia
COD	576,9	285,2	10,4	199,2
BOD ₅	–	–	10,4	–
Kiintoainepitoisuus	72,1	–	2,5	99,6
P _{kok}	2 523,9	4 753,8	41,5	3 319,4
N _{kok}	–	–	41,5	497,9
N _{epäorg}	1 081,7	570,5	–	–
N-NH ₄ (ammoniumtyppi)	–	–	41,5	497,9
Hg (elohopea)	721 110,5	697 217,5	10 384,1	497 908,8
Liuenneet epäorgaaniset suolat	18,0	–	–	16,6
Cd (kadmium)	144 222,1	139 443,5	10 384,1	99 581,8
AOX (adsorboituvat orgaaniset halogeenit)	10 816,7	–	–	6 638,8
Cr (kromi)	–	27 888,7	2 596,0	–
Ni (nikkeli)	–	27 888,7	2 596,0	–
Pb (lyijy)	–	27 888,7	2 596,0	–
Cu (kupari)	–	13 944,3	2 596,0	–
Zn (sinkki)	–	–	124,57	–
Fenolit	–	–	41,51	–
As (arseeni)	–	–	8 074,5	–
Co (koboltti)	–	–	124,6	–
	–	–	ja muita ²	–

1 Tšekin korunoina, Unkarin forintteina ja Romanian leuina ilmoitetut summat on muunnettu euroiksi 31.12.2014 valuuttakurssilla.

2 Romaniassa maksu peritään seuraavista pilaavien aineiden ryhmistä: i) yleiset kemialliset indikaattorit (22), ii) erityiset kemialliset indikaattorit (11), iii) myrkylliset ja erittäin myrkylliset kemialliset indikaattorit (9) ja iv) bakteriologiset indikaattorit (2). Kaikkia ei ole mainittu taulukossa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi kansallisista säännöksistä.

Kansallisissa säännöksissä määritellyt päästöraja-arvot

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto kansallisten säännösten sisältämistä tietyjen aineiden päästöraja-arvoista.

(mg/l)

Suorat päästöt				
	Tšekki (ilmoitettu vaihteluvälinä, koska raja-arvot riippuvat toiminnan tyypistä)	Unkari (vähimmäis- ja enimmäisarvot) ²	Romania	Slovakia (ilmoitettu vaihteluvälinä, koska raja-arvot riippuvat toiminnan tyypistä)
Arseeni ja sen yhdisteet	0,5–1,5	0,1–1	0,1	0,1–1
Kupari ja sen yhdisteet	0,5–1	0,1–4	0,1	0,5–1
Sinkki ja sen yhdisteet	2–3	0,5–10	0,5	1,5–3
Kromi ja sen yhdisteet	0,1–1	0,2–2	1	0,5–2
Adsorboituvat orgaaniset halogeenit	0,5–5	0,1–7	--	0,1–2
Kadmium ja sen yhdisteet	0,2	0,005–0,3	0,2	0,05–0,2
Lyijy ja sen yhdisteet	0,5–1	0,05–0,4	0,2	0,2–1,5
Elohopea ja sen yhdisteet	0,01–0,05	0,001–0,08	0,05	0,03–0,1
Nikkeli ja sen yhdisteet	0,5–0,8	0,1–2	0,5	0,5–0,8
Bentso(g,h,i)peryleeni ¹	PAH-raja-arvo: 0,01	0,015–0,03	--	PAH-raja-arvo: 0,01
Väilliset päästöt				
	Tšekki (ehdotetut raja-arvot)	Unkari (ei-tilapäiset virtaamat)	Romania	Slovakia (ehdotetut raja-arvot)
Arseeni ja sen yhdisteet	0,2	0,2	--	0,2
Kupari ja sen yhdisteet	1	2	0,2	1
Sinkki ja sen yhdisteet	2	2	1	2
Kromi ja sen yhdisteet	0,3	1	1,5	0,8
Kadmium ja sen yhdisteet	0,1	0,1	0,3	0,1
Lyijy ja sen yhdisteet	0,1	0,2	0,5	0,3
Elohopea ja sen yhdisteet	0,05	0,05	Ei sallittu	0,05
Nikkeli ja sen yhdisteet	0,1	1	1	0,2

1 Bentso(g,h,i)peryleeni on polysyklinen aromaattinen hiilivety (PAH).

2 Unkarin lainsäädännössä on asetettu toiminnan tyypin mukaiset raja-arvot (tekniset raja-arvot) ja alueelliset raja-arvot (riippuu sen vesimuodostuman tyypistä, joka jätevedet päästetään). Luvan myöntävä viranomainen voi sallia poikkeamisen näistä rajoista, mutta lainsäädännössä asetettuja aineen vähimmäis- ja enimmäispitoisuusarvoja on noudatettava.

Tiivistelmä

V

Komissio ja jäsenvaltiot laativat vuonna 2015 yhteisen täytäntöönpanostrategian ohjeasiakirjan "Communicating progress towards good status in the second River Basin Management Plan (RBMP)", joka koskee raportoimista edistymisestä kohti hyvää tilaa toisessa vesipiirin hoitosuunnitelmassa ja jonka on tarkoitus mahdollistaa veden laadun osittaista parantumista koskeva raportointi¹.

VI

Komission mielestä vuoden 2009 suunnitelmat ovat tuoneet huomattavasti lisäarvoa. Niissä on esimerkiksi esitetty ensimmäistä kertaa yhteenvedo kaikista vesistöalueeseen kohdistuvista olennaisista *paineista ja vaikutuksista* (myös kansainvälisellä tasolla Tonavan kansainvälisessä suunnitelmassa) sekä yksilöity pilaantumisen eri tyypit ja lähteet.

Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että *toimenpiteiden* toteuttaminen ei ole ollut riittävän kunnianhimoista, sillä ensimmäisessä suunnitelmassa painopiste on ollut pääasiassa perustoimenpiteissä.

VII

Täydentäviin ehtoihin on alusta eli vuodesta 2005 lähtien kuulunut tärkeitä EU:n vesistöjen suojelemista maatalouden aiheuttamalta pilaantumiselta koskevia EU:n säädöksiä, kuten nitraattidirektiivi ja torjunta-ainasetus. Joissakin jäsenvaltioissa on asetettu fosforia ja torjunta-aineita koskevat lakisäätöiset hoitovaatimukset (SMR), jotka liittyvät EU:n voimassa olevaan lainsäädäntöön. Joissakin jäsenvaltioissa nitraattidirektiivin toimintasuunnitelmat sisältävät fosforia koskevat vaatimukset ja tämä direktiivi on osa täydentäviä ehtoja.

X

Täytäntöönpanoa on tuettu laajasti vuodesta 2001 lähtien yhteisen täytäntöönpanostrategian mukaisesti prosessissa, jota ovat johtaneet komissio ja jäsenvaltiot.

1 "Indicators to communicate progress towards good status". Vesipolitiikan puitedirektiivin yhteinen täytäntöönpanostrategia, jonka vesiasioista vastaavat johtajat hyväksyivät 25. marraskuuta 2015.

Komissio ja jäsenvaltiot ovat viime vuosina pyrkineet yhteisen täytäntöönpanostrategian puitteissa varsin tiiviisti edistämään kustannusten korvaamista. Ympäristö- ja luonnonvarakustannusten laskemista varten on laadittu ohjeet. Viimeaikaiset yritykset täydentää näitä ohjeita yhteisen täytäntöönpanostrategian yhteydessä ovat epäonnistuneet, koska jäsenvaltioilla ja komissiolla on niin erilaiset näkemykset. Yhteisen täytäntöönpanostrategian työohjelmasta vuosille 2016–2018 keskustellaan parhaillaan, ja siinä käsitellään mahdollisesti tätä kysymystä.

Johdanto

13, toinen luettelukohta

Maatalouden ympäristötoimenpidettä voidaan soveltaa moniin eri ympäristöön ja ilmastoon liittyviin asioihin. Veden laatu on vain yksi niistä.

Yksi tämän toimenpiteen ominaispiirteistä on ympäristöön liittyviä hyötyjä tuottavien eri toimintojen ja toimien välinen vahva yhteys. Tämä tarkoittaa, että ensisijaisesti biologiseen monimuotoisuuteen kohdistettu toiminto voi hyödyttää myös muita luonnonvaroja, kuten maaperää ja vettä, mutta se tapahtuu välillisemmin.

Tämä toimenpiteen kaksijakoisuus kuvaa usein sitä, että toimenpide kohdistuu ensisijaisesti (ja toissijaisesti) tavoitteisiin, jotka liittyvät SWOT-analyysissä tunnistettuihin keskeisiin ympäristötarpeisiin ja -kysymyksiin. Siksi keskusteluissa maatalouden ympäristötoimenpiteeseen kohdennettujen kokonaismäärärahojen vaikutuksesta vesipolitiikan tavoitteisiin on otettava huomioon sekä tällaiset suorat että välilliset vaikutukset.

15

Täydentävillä ehdoilla on vuodesta 2005 lähtien yhdenmukaisesti yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) puitteisiin tärkeitä säädöksiä, jotka koskevat muun muassa ympäristönsuojelua veden laatu mukaan lukien. Täydentävien ehtojen lisäksi on muita yhtä tärkeitä YMP:n kestävästä maataloudesta edistäviä välineitä, jotka hyödyttävät ilmastoa ja ympäristöä ja siten myös veden laatua. Näitä välineitä ovat esimerkiksi suorien tukien mekanismin pakollinen viherryttävä osa, jota sovelletaan rahoituskaudella 2014–2020, ja maatilojen neuvontajärjestelmä, jonka piiriin kuuluvat pakollisena osana vesipolitiikan puitedirektiivi (vesipuitedirektiivi) ja torjunta-aineiden kestävä käyttöä koskeva direktiivi, sekä maatalouden ympäristötuet.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

20

Koska niin suuri määrä vesimuodostumia ei saavuta hyvää tilaa hydrologis-morfologisten vaikutusten vuoksi, pilaantumisen torjuntaan liittyvät toimenpiteet eivät yksistään riitä hyvän tilan saavuttamiseen.

Huomautukset

23

Komissio myöntää, että ”yksi ylittyy – kaikki ylittävät” -lähestymistapaa (”one-out-all-out”) sovellettaessa veden laadun osittaiset parannukset saattavat jäädä huomiotta.

”Yksi ylittyy – kaikki ylittävät” -lähestymistapa ilmentää vesipuitedirektiivin integroitua lähestymistapaa vesienhoitoon, ja se koskee kaikkia vesivaroihin kohdistuvia paineita ja vaikutuksia. Tavoitteena on varmistaa, että veden laatu luokitellaan hyväksi vain silloin, kun se todella on hyvä, eikä silloin, kun tietty määrä laatutekijöitä/parametreja ovat hyviä. Jos vesimuodostumassa on esimerkiksi yhden tietyn pilaavan aineen aiheuttama vakava pilaantumisongelma, kaikkien muiden pilaavien aineiden poistaminen parantaa tilaa (joskus jopa huomattavasti), mutta vesi ei edelleenkään ole puhdasta, ellei kyseisen pilaavan aineen aiheuttamaa ongelmaa ratkaista.

Komissio ja jäsenvaltiot laativat vuonna 2015 yhteisen täytäntöönpanostrategian ohjeasiakirjan ”Communicating progress towards good status in the second RBMP”, joka koskee raportoimista edistymisestä kohti hyvää tilaa toisessa vesipiirin hoitosuunnitelmassa ja jonka on tarkoitus mahdollistaa veden laadun osittaista parantumista koskeva raportointi².

27

Komissio katsoo, että tilan arvioinnit vuosien 2009 ja 2015 vesipiirin hoitosuunnitelmien perusteella eivät välttämättä ole keskenään suoraan vertailukelpoisia.

2 ”Indicators to communicate progress towards good status”. Vesipolitiikan puitedirektiivin yhteinen täytäntöönpanostrategia, jonka vesiasioista vastaavat johtajat hyväksyivät 25. marraskuuta 2015.

Vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa käytetyissä veden tilan arviointikehyksissä on useissa tapauksissa merkittäviä rajoituksia. Kaikille biologisille laatutekijöille ei esimerkiksi ollut kehitetty arviointimenetelmiä, kun ensimmäiset suunnitelmat julkaistiin (esimerkiksi Unkarissa, Romaniassa ja Slovakiassa). Myös seurannassa havaittiin puutteita (esimerkiksi Tšekissä). Lisätietoja puutteista on komission vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpanokertomuksissa. Siksi tämän analyysin tuloksiin on suhtauduttava varauksella.

29

Komissio katsoo, että ekologisen tilan määrittämistä varten arvioitavien aineiden määrän vaihtelu ei periaatteessa ole merkki huonosta täytäntöönpanosta. Aineita on käytettävä luokitteluun vain, jos ne ovat olennaisia eli jos ne aiheuttavat riskin sille, että hyvää tilaa ei saavuteta tietyssä vesipiirissä. Riskejä aiheuttavien aineiden määrä riippuu pitkälti olemassa olevista paineista. Näin ollen erot aineiden määrissä voivat hyvinkin olla perusteltuja.

Komissio katsoo kuitenkin, että joidenkin jäsenvaltioiden käyttämien aineiden määrä oli liian pieni, mikä johtui siitä, että olennaisia aineita ei ollut asianmukaisesti nimetty ja seuranta oli ollut riittämätöntä. Direktiivi olisi pantu asianmukaisesti täytäntöön, jos olennaiset aineet olisi otettu huomioon ja luokitus olisi tehty oikein. Komissio käsiteli tätä asiaa täytäntöönpanokertomuksessa ja on keskustellut siitä kyseisten jäsenvaltioiden kanssa. Komissio odottaa, että seuraavat vesipiirin hoitosuunnitelmat ovat riskinarviointien ja seurannan ansiosta parempia.

36, kolmas luetelmakohta

Komissio kerää eri puolilta EU:ta näyttöä jäsenvaltioiden tasolla ylivuotojen rajoittamiseen käytetyistä toimenpidetyypeistä (yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskevan direktiivin – yhdyskuntajätevesidirektiivin – liitteessä I olevan A kohdan vaatimuksen mukaisesti), niiden vaikuttavuudesta ja käytännön soveltamisesta. Näitä kysymyksiä koskevaa tutkimusta tehdään parhaillaan. Komissio aikoo harkita tutkimuksen tulosten perusteella mahdollisuuksia puuttua EU:n tasolla järjestelmällisesti ylivuotojen aiheuttamaan pilaantumiseen.

41, toinen luettelukohta

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä ja katsoo, että eroosion vähentämiseen ja pilaantumisen ehkäisemiseen tähtäävät toimenpiteet olisi määriteltävä vesipiirin hoitosuunnitelmissa tarkemmin riippumatta siitä, liittyvätkö ne hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksiin vai eivät.

41, kolmas luettelukohta

Komissio myöntää, että torjunta-aineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseen vesistöissä 11 artiklan 3 kohdan h alakohdan mukaisesti tarkoitettujen toimenpiteiden olisi oltava tarkoin määriteltyjä ja sisällyttävä vesipuitedirektiivin toimenpideohjelmiin. Komissio korostaa, että torjunta-aineiden kestävästä käytöstä annettu direktiivi 2009/128/EY tarjoaa jäsenvaltioille paljon joustoa toimintasuunnitelmien laatimisessa.

44

Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioissa havaitsemista koordinoitongelmista. Toimenpideohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien valmistelusta ja toteutuksesta vastaavien viranomaisten ja vesipiirin hoitosuunnitelmat hyväksyvien elinten välinen koordinoiti kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on muodostaa kumppanuuksia toimivaltaisten viranomaisten, kumppanien ja asiaankuuluvien kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa toimenpideohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien valmistelun ja toteutuksen aikana.

Joissakin tapauksissa ohjelmakauden 2007–2013 rahoituksen kohdentamisesta päätettiin ennen vuoden 2009 vesipiirien hoitosuunnitelmien hyväksymistä. Näihin koordinoitongelmiin on puututtu ohjelmakauden 2014–2020 toimenpideohjelmiä valmisteltaessa. Lisäksi ennakkoehdoilla pyritään varmistamaan, että investoinnit olisivat vesipiirien hoitosuunnitelmien mukaisia.

Komissio haluaa myös huomauttaa, että useissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa jätevedenkäsittelyn infrastruktuuriin tehtyihin investointeihin on käytetty myös kansallisia rahoituslähteitä eikä EU:n rahoituksen odoteta yksinään riittävän vaatimustenmukaisuuden savuttamiseen eikä sitä ole mitoitettukaan sen mukaan.

Komissio on havainnut tarkoituksenmukaisten kustannusten kattamisjärjestelmien luomisessa puutteita. Jos nämä puutteet korjattaisiin, voitaisiin käyttäjiltä/ saastuttajilta saada säännöllisiä tuloja, joita voitaisiin käyttää tukitoimenpiteisiin. Näin voitaisiin lisätä rahoitusta muista lähteistä kuin EU:sta.

48

Vuosien 2013–2014 kahdenvälisen kokousten tuloksena kullekin jäsenvaltiolle laadittiin luettelo parannukseen tähtäävistä toimintakohdista vuonna 2015 hyväksyttävää vesipiirin toista hoitosuunnitelmaa varten. Maaliskuussa 2015 julkaistussa täytäntöönpanokertomuksessa annetaan kullekin jäsenvaltiolle suositukset, jotka vastaavat näitä sovittuja toimintakohtia.

(Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2015)50 final, ks. tarkemmat tiedot alaviitteessä 26.)

49

Silloin kun asiaankuuluvaa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja/tai koheesiorahaston ennakkoehdot ei ole täytetty toimenpideohjelman hyväksymiseen mennessä, jäsenvaltiot ovat laatineet toimintasuunnitelmia sen täyttämiseksi vuoden 2016 loppuun mennessä. Toimintasuunnitelma on toimenpideohjelman olennainen osa, ja siksi sen sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus on taattu. Komissio seuraa toimintasuunnitelmien toteuttamista ja voi keskeyttää rahoituksen, jos ennakkoehdot ei ole täytetty vielä vuoden 2016 jälkeenkään. Toimenpiteet liittyvät kuitenkin vain asetuksessa määriteltyihin ennakkoehdon täyttymisperusteisiin, eikä niitä voida käyttää keinona valvoa kaiken EU:n lainsäädännön noudattamista.

Kahdenvälisten kokousten tuloksena olevat seuranta-toimet ovat erillinen prosessi, eikä kaikkia näitä toimia voida ottaa huomioon toimenpideohjelmassa.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 56 ja 57

Komissio ei kerää yhdyskuntajätevesidirektiivin tarkoituksena varten tietoja kokonaisväestöstä vaan ainoastaan "asukasvastineluvusta" (avl) taajamista, joiden asukasvastineluku on vähintään 2 000. Komissio panee merkille, että kaavion 3 prosenttiosuudet perustuvat kokonaisväestöön. Komissio katsoo, että ne eivät kuvaa vaatimusten noudattamista vähintään 2 000 avl:n taajamissa tietyssä jäsenvaltiossa.

58

Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 58 analysoimat luokat eivät välttämättä liity yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisten velvollisuuksien täyttämiseen.

58, toinen luettelukohta

Vaatimusten noudattamisen näkökulmasta sakokai-vojen kaltaisten erillisjärjestelmien käyttö on yhdyskuntajätevesidirektiivissä asetettujen velvoitteiden mukaista, jos sillä saavutetaan sama ympäristönsuojelun taso.

58, kolmas luettelukohta

Alle 2 000 avl:n taajamia koskevat vain yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaiset rajalliset velvollisuudet. Niitä ei esimerkiksi koske velvollisuus kerätä jätevesiä.

63

Komissio toteaa käyttävänsä jäsenvaltioiden vaatimusten noudattamisen arvioimisessa erityistä menetelmää³, joka perustuu taajamiin eikä vaatimusten mukaisen kuormituksen kokonaisosuuteen. Komissio pyrkii kuvaamaan paremmin parannuksia ja antamaan realistisemman kuvan jäsenvaltioiden tilanteesta esittelemällä kahdeksannessa yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpanokertomuksessa käsitteen "distance to compliance" (kuvaa sitä, miten kaukana ollaan vaatimusten noudattamisesta).

64

Liittymissopimuksen mukaan vain pienen osan Unkaria katsottiin olevan haavoittumiselle altista aluetta. Sen jälkeen kun Romania oli liittynyt unioniin, Unkari sitoutui myös poistamaan koko alueellaan 75 prosenttia ravinteista (typeistä ja fosforista) 31. joulukuuta 2018 mennessä yhdyskuntajätevesidirektiivin 9 artiklassa tarjotun mahdollisuuden mukaisesti.

65

Komissio on jo lähettänyt Tšekille, Slovakiille ja Unkarille tiedustelukirjeet selvittääkseen, onko tietyissä tapauksissa jätetty noudattamatta yhdyskuntajätevesidirektiivin vaatimuksia (Tšekki) ja välivaiheen määräaikoja (Slovakia ja Unkari). Komissio laatii parhaillaan vastaavaa tiedustelukirjettä sen selvittämiseksi, noudattaako Romania välivaiheen määräaikoja.

Taloudelliseen kestävyYTEEN liittyen komissio pyytää katsomaan komission asiaankuuluvat vastaukset tilintarkastustuomioistuimen 28. tammikuuta 2015 Tonavan jokivesistöalueesta antamaan erityiskertomukseen nro 2/2015.

3 Yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskevaan direktiiviin liittyvissä kyselylomakkeissa annettujen tietojen arviointi. Yleiset menetelmät ja työvaiheet. Tuottanut UBA maaliskuussa 2012, tarkistettu lokakuussa 2014.

69

Komissio katsoo, että ketjun loppupään ratkaisut eivät välttämättä ole tehokkain keino alhaisina pitoisuuksina esiintyviä pilaavia aineita koskevan ongelman ratkaisemiseen. On harkittava toimenpiteitä, joilla vähennetään pilaantumista sen lähteellä.

Täytöntöönpanossa olisi keskityttävä ensin ongelman laajuuden asianmukaiseen arvioimiseen (hyvien paine- ja vaikutusanalyysien sekä hyvien seurantaverkostojen avulla), ja sen jälkeen olisi arvioitava, mitkä olisivat parhaat toimenpiteet (tai niiden yhdistelmä) näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

71

Komissio tunnustaa täysin raja-arvojen noudattamisen sekä sen tarkastamiseen käytettävien asianmukaisten järjestelmien merkityksen. Tämä koskee kaikkea tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessaan mainitsemaa pilaantumisen aiheuttamaa kuormitusta. Komissio tunnustaa myös, että raja-arvojen noudattamisen tarkastamisen ja havaittujen poikkeamien ehkäisemiseksi käytettyjen seuraamusten välillä on yhteys. Komission on tarkoitus esitellä vuoden 2016 aikana yleinen aloite ympäristövaatimusten täyttämisen varmistamisesta kaikkialla EU:ssa.

84

Teollisuuslaitosten välilliset jätevesipäästöt ovat ennalta tapahtuvan sääntelyn alaisia, ja/tai niihin vaaditaan toimivaltaisen viranomaisen erityislupa. Esikäsittelyä on sovellettava, jotta saavutetaan yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteessä I olevassa C kohdassa kuvatut tavoitteet.

90

Ks. komission vastaus kohtaan 84.

105

Unkarin osalta komissio toteaa, että siellä oli jo voimassa lannan säilyttämistä koskevat säännöt, kun komissio sai tietoonsa viljelijöille myönnetty vaaditun säilytyslaitteiston rakentamisen siirtymäkaudet uuden toimintaohjelman (tuli voimaan vuonna 2012) mukaisesti sekä uudet nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiit vyöhykkeet (tulivat voimaan vuonna 2013).

108

Fosforirajoitukset voivat auttaa saavuttamaan nitraattidirektiivin tavoitteet, mutta on syytä huomata, että nitraattidirektiivissä ei itsessään vaadita jäsenvaltioita asettamaan fosforin levittämistä koskevia vaatimuksia. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin vesipuitedirektiivin mukaan velvollisia toteuttamaan hyvän tilan saavuttamiseksi toimenpiteitä, joilla ehkäistään hajakuormitusta ja maataloudesta peräisin olevan fosfaatin aiheuttamaa pilaantumista. Tämä voidaan tehdä nitraattia koskevan toimintaohjelman tai muun mekanismin avulla.

109

Komissio korostaa, että Tšekin toimintaohjelman riittävyyttä arvioidaan käynnissä olevan pilottimenettelyn yhteydessä. Tšekin toimintaohjelmaa on täydennetty vuonna 2014, ja pilottimenettelyn yhteydessä käydyssä keskustelussa on käsitelty myös tätä täydennettyä toimintaohjelmaa eikä pelkästään toimintaohjelman vuonna 2012 päivättyä versiota.

115

Komissio huomauttaa, että luvut koskevat rehevöityneiden vesistöjen lisäksi myös erittäin runsasravinteisia vesistöjä.

Rehevöitymistä arvioitaessa on myös olennaista ottaa huomioon vesistöaluelähestymistapa. Suuret nitraattimäärät eivät esimerkiksi välttämättä vaikuta merkittävästi jokiin mutta aiheuttavat rehevöitymistä alavirran rannikkoalueilla, kuten Tonavan Mustaanmereen laskevassa osassa.

117

Komissio korostaa, että täydentävät ehdot eivät ole unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa varten tarkoitettu mekanismi. Täydentävät ehdot yhdistävät yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tuet tiettyjen sääntöjen noudattamiseen, ja niiden rikkominen johtaa YMP-tukien vähentämiseen. Täydentävien ehtojen mekanismeissa olisi periaatteessa käytettävä olemassa olevia valvontajärjestelmiä. Siinä olisi kuitenkin myös varmistettava valvonnan vähimmäistaso silloin, kun alakohtaisen lainsäädännön valvontajärjestelmä ei ole riittävän tehokas. Vain näiden tukien saajille voidaan langettaa seuraamuksia, kun taas alakohtainen lainsäädäntö ja sen täytäntöönpanon valvontamekanismit koskevat kaikkia viljelijöitä YMP:stä riippumatta.

119

Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 96 artiklan 1 kohdan mukaan "Jäsenvaltiot voivat käyttää omia hallinto- ja valvontajärjestelmiään varmistaakseen täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattamisen". Näin ollen on jäsenvaltioiden tehtävä järjestää täydentäviä ehtoja koskeva valvonta.

123

Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille suuri liikkumavara kansallisten toimintasuunnitelmien laatimisessa.

124, toinen luettelukohta

Komissio toteaa, että direktiivissä ei edellytetä kansallisilta toimintasuunnitelmilta tällaista tarkkuutta.

130

Komissio myöntää, että direktiivin 2009/128/EY liitteessä III vahvistetuissa integroidun tuholaisen torjunnan yleisissä periaatteissa ei luoda selvää oikeusperustaa mahdollisten rikkomisten tunnistamiselle. Poikkeuksia ovat käyttökirjanpitovelvollisuus ja vaatimukset siitä, että torjunta-aineiden käyttö pystytään perustelemaan seurannan tai teknisen neuvonnan perusteella. Direktiivissä ei ole selvästi määritelty muita tekijöitä, koska on otettava huomioon toissijaisuusperiaate ja viljelyalueiden vaihtelevat ilmasto-olosuhteet.

131

Komissio antaa tukensa havainnolle siitä, että tarkastusten kattavuudelle ei ole asetettu EU:n tason määrällisiä vaatimuksia. Poikkeuksena on direktiivin 2009/128/EY 8 artikla, jonka mukaan torjunta-aineiden levityskalusto on tarkastettava 26. marraskuuta 2016 mennessä.

134

Vähimmäisvaatimukset perustuvat kansallisiin sääntöihin, jotka menevät EU:n sääntöjä pidemmälle. Siksi kansallisten sääntöjen sisältö riippuu siitä, mitä kukin jäsenvaltio on päättänyt. Nämä vähimmäisvaatimukset ovat osa tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden perustaso. Ne kuuluivat 1. tammikuuta 2015 asti myös täydentävien ehtojen soveltamisalaan, mutta yksinkertaisuuden ja viljelijöiden tasapuolisten toimintaedellytysten vuoksi ne poistettiin täydentävien ehtojen soveltamisalasta edellisen YMP-uudistuksen aikana. Ne ovat kuitenkin yhä osa maaseudun kehittämisen perusvaatimuksia ja siksi niiden noudattamista on valvottava.

136

Ks. komission vastaus kohtaan 134.

Toinen luettelukohta: Unkarin vuosien 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelma sisältää lannoitteiden (ravinteiden) ja kasvinsuojeluaineiden käytölle asetettujen vähimmäisvaatimusten määritelmän ja erittelyt.

137

Komissio tarkastaa maaseudun kehittämisohjelmien hyväksymisen aikana, täyttyvätkö asiaankuuluvat ennakkoehdot. Lannoitteita ja kasvinsuojeluaineita koskevien vähimmäisvaatimusten ennakkoehdon täyttymisen perusteena on, että vaatimukset on määriteltävä ohjelmissa.

Annettujen sitoumusten kannalta olennaisten konkreettisten vaatimusten sekä hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten olemassaoloa ja olennaisuutta arvioidaan edelleen siinä vaiheessa, kun analysoidaan toimenpiteiden sisältöä ja tukitoimien tyyppejä, joiden asiaankuuluvan perustan olennainen osa nämä kaksi tekijää ovat.

Lannoitteita ja kasvinsuojeluaineita koskevien vähimmäisvaatimusten sisällön olisi vastattava vähintään asetuksen (EU) N:o 808/2014 liitteessä I olevan 8 kohdan 9 alakohtaa.

138

Ks. komission vastaukset kohtiin 117 ja 119.

Yhteinen vastaus kohtiin 139 ja 140

Lainsäädännössä tosiaanakin asetetaan valvonnan vähimmäistasoksi yksi prosentti. Kuitenkin todennäköisyys sille, että tietyt viljelijät joutuvat täydentäviä ehtoja koskevan tarkastuksen kohteeksi, voi olla suurempi kuin yksi prosentti, koska asiaan vaikuttavat monet muut tekijät:

- käytetty otantamenetelmä;
- alakohtaisessa lainsäädännössä on määritelty eri valvontataso (esimerkiksi eläinten tunnistamisen osalta kolme prosenttia);
- jos jonkin säädöksen tai vaatimuksen noudattamatta jättäminen on huomattavan laajaa, paikan päällä tehtäviä tarkastuksia lisätään;
- jos vaatimusten noudattamatta jättämisen havaitsee jokin muu taho (esimerkiksi alakohtainen valvonta), niistä on tehtävä ristiinilmoitukset ja toimivaltaisen viranomaisen on seurattava tilannetta;
- viljelijälle, jonka todetaan syyllistyneen rikkomukseen, on annettava erityinen painotus riskinarvioinnissa.

141, toinen luettelukohta

Ks. komission vastaus kohtaan 134.

142

On totta, että vuotuisen täydentäviä ehtoja koskevan tarkastuksen yhteydessä ei voida ottaa huomioon kaiken tyyppisiä vaatimuksia, mutta toisaalta muiden lähteiden havaintoja on myös seurattava täydentävien ehtojen mekanismeissa (esimerkiksi ristiinilmoitusten avulla). Lisäksi lainsäädännössä edellytetään, että kukin paikalla tehtävään tarkastukseen valittu tuensaja tarkastetaan silloin, kun on mahdollista tarkastaa useimmat niistä vaatimuksista tai standardeista, joiden osalta hänet valittiin⁴. Lisäksi yleinen sääntö on, että paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä yhden tarkastuskäynnin yhteydessä, ja niiden on kohdistuttava niihin vaatimuksiin ja standardeihin, jotka voidaan tarkastaa tarkastuskäynnin aikana⁵ luonnon kiertokulusta riippuen.

143

Rekisterien valvonta on suunniteltu useita standardeja varten ja edellyttää, että täydentäviä ehtoja koskeva paikalla tehtävä tarkastus kattaa jonkin pakollisista valvonnan osatekijöistä. Niitä on kuitenkin täydennettävä muilla alakohtaiseen lainsäädäntöön perustuvilla tarkastusaiheilla, joita ovat esimerkiksi säilytysolosuhteet, laskut ja kenttäkäynnit.

144

Täydentäviä ehtoja koskevaa hallinnollista seuraamusta sovelletaan tuensaajan kaikkien YMP-tukien prosenttiperusteisena vähennyksenä. Tällaista seuraamusta on sovellettava rikkomusten vakavuusasteen, laajuuden ja pysyvyyden arvioinnin jälkeen, ja sen on oltava jopa sata prosenttia seuraavanakin vuotena⁶, jotta varmistetaan sen pelotevaikutus.

Alaviitteessä 86 ilmoitetaan, että viisi prosenttia ei ole vähentämisen enimmäistaso.

⁴ Asetuksen (EU) N:o 809/2014 71 artiklan 1 kohta.

⁵ Asetuksen (EU) N:o 809/2014 71 artiklan 3 kohta.

⁶ Asetuksen (EU) N:o 809/2014 75 artikla.

146

Jäsenvaltiot voivat määrätä ohjelmasuunnittelusaan, että 30 artiklan tuilla katetaan pakollisia vesipuitedirektiivin toimenpiteitä. Näitä toimenpiteitä ei ole vielä otettu mukaan neljän tarkastetun maan ohjelmasuunnitteluun.

147

Jäsenvaltiot ovat velvollisia sisällyttämään kauden 2014–2020 ohjelmiinsa SWOT-analyysin, joka sisältää analyysin niiden ympäristötilanteesta. Tällainen analyysi sisältää tietoja vesistöjen kaltaisten ympäristövarojen tilasta ja asemasta. SWOT-analyysissä tunnistettuihin ongelmiin olisi puututtava asiaankuuluvilla maaseudun kehittämistoimenpiteillä tai muilla välineillä. Lisäksi ohjelmat ovat strategisen ympäristöarvioinnin kohteena, joka puolestaan on ennakkoarvointikertomuksen osa.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 44.

153

Jäsenvaltiot päättävät, aikovatko ne jatkaa uudella ohjelmakaudella edellisen ohjelmakauden maaseudun ympäristötoimia. Siihen voivat vaikuttaa monet eri tekijät, kuten toimien menestys ja vaikuttavuus, niiden vaikutus politiikan tavoitteisiin, merkitys uuden ohjelmakauden suunnittelulle painopisteet ja tavoitteet mukaan lukien sekä kaikkien uuden ohjelmakauden SWOT-analyysissä tunnistettujen ympäristötarpeiden luonne.

154, toinen luetelmakohta

Slovakian tasavallan vuosien 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelman puitteissa toteutetussa perusjärjestelmässä rajoitetaan lannoitteiden käyttöä. Lisäksi järjestelmässä kielletään kivennäislannoitteiden käyttö nurmilla ja rajoitetaan torjunta-aineiden käyttöä, mikä vaikuttaa myös veden laatuun.

Romaniassa on kiellettyä käyttää torjunta-aineita ja kivennäislannoitteita ja sallittua on ainoastaan orgaanisten lannoitteiden käyttö tietyin edellytyksin. EU:n tukea ei tässä tapauksessa makseta lannoitteiden käytön vähentämisestä, vaan tämän edellytyksen tarkoituksena on estää sellaisten viljelyjärjestelmien lisätehostaminen sitoumuksen kohteena olevilla alueilla, jotka voisivat heikentää veden laatua (ks. kohta 16).

157

Maatalouden ympäristötoimenpiteen mukaisen tuen tarkoituksena on korvata lisäkustannukset ja ansionmenetykset, jotka johtuvat tuensaajan vapaaehtoisista sitoumuksista. Se voi tarvittaessa kattaa myös transaktiokustannukset. Tämä tuki ei koske kannustintekijöitä eikä tuota suoraa taloudellista hyötyä tuensaajille (vaikka tällaisia hyötyjä voikin syntyä pitkällä aikavälillä).

Tällaisen korvauksen katsotaan yhdessä sitoumusten toteuttamisesta seuraavien pitkän aikavälin hyötyjen (esimerkiksi maaperän laadun paraneminen) kanssa kannustavan viljelijöitä osallistumaan toimenpiteeseen.

160

YMP perustuu saastuttaja maksaa -periaatteen toteuttamiseen niin, että noudatetaan täydentäviä ehtoja koskevia pakollisia vaatimuksia, sekä vapaaehtoiseen lähestymistapaan, jossa näiden vaatimusten täyttämisen lisäksi tarjottavien julkisten hyödykkeiden ja palvelujen kustannukset korvataan esimerkiksi maatalouden ympäristötukien kautta.

161

Komissio katsoo, että täydentävien ehtojen soveltamisen lisäksi jäsenvaltioiden tehtävänä on valita välineet, joilla saastuttaja maksaa -periaatetta sovelletaan.

Komission yhteinen vastaus kohtiin 163–165 ja 191

Komissio toteaa, että se ei ole toistaiseksi antanut ohjeita vesipuitedirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Täytäntöönpanoa on tuettu laajasti vuodesta 2001 lähtien yhteisen täytäntöönpanostrategian mukaisesti prosessissa, jota ovat johtaneet komissio ja jäsenvaltiot. Komissio ja jäsenvaltiot ovat viime vuosina pyrkineet yhteisen täytäntöönpanostrategian puitteissa varsin tiiviisti edistämään kustannusten korvaamista. Ympäristö- ja luonnonvarakustannusten laskemista varten on laadittu ohjeet⁷. Viimeaikaiset yritykset täydentää näitä ohjeita yhteisen täytäntöönpanostrategian yhteydessä ovat epäonnistuneet, koska jäsenvaltioilla ja komissiolla on niin erilaiset näkemykset. Yhteisen täytäntöönpanostrategian työohjelmasta vuosille 2016–2018 keskustellaan parhaillaan, ja siinä käsitellään mahdollisesti tätä kysymystä.

164

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahas-
ton (maaseuturahasto) ennakkoehdot koskevat veden hinnoittelua ja liittyvät vain vedenkäytön tehokkuu-
teen kohdistuviin investointeihin. Siksi toimintasuun-
nitelmat, joissa ennakkoehdot eivät täyttyneet, pai-
nottuivat sen varmistamiseen, että viljelijät maksavat
käyttämästään vesimäärästä. Kun ennakkoehdot arvi-
oitiin, komissio tiedotti myös jäsenvaltioille tarpeesta
korvata hajakuormituksen kustannuksia, mutta koska
maaseuturahasto ei korvannut niitä, toimintasuunni-
telmissa ei ollut tätä koskevaa erityisvaatimusta.

7 "Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive". Toimitusryhmän ECO2 tiedotuslomake. Vesipolitiikan puitedirektiivin yhteinen täytäntöönpanostrategia, kesäkuu 2004 (vesialan johtajat vahvistaneet 3. joulukuuta 2004).

Johtopäätökset ja suositukset

168

Komissio ja jäsenvaltiot kehittävät parhaillaan indi-
kaattoreita, jotka kuvaavat edistymistä kohti hyvää
tilaa. Indikaattoreista on tarkoitus sopia vuoden 2015
loppuun mennessä.

Vuosien 2009 ja 2015 vesipiirin hoitosuunnitelmien
perusteella tehty tilan arvioinnit eivät välttämättä
ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Vuoden 2009
vesipiirin hoitosuunnitelmissa käytetyissä veden tilan
arviointikehyksissä on useissa tapauksissa merkittäviä
rajoituksia. Kaikille biologisille laatutekijöille ei esimer-
kiksi ollut kehitetty arviointimenetelmiä, kun ensim-
mäiset suunnitelmat julkaistiin (esimerkiksi Unka-
rissa, Romaniassa ja Slovakiassa). Myös seurannassa
havaittiin puutteita (esimerkiksi Tšekissä). Lisätietoja
puutteista on komission vesipolitiikan puitedirektiivin
täytäntöönpanokertomuksissa.

169

Komissio katsoo, että ekologisen tilan määrittämistä
varten arvioitavien aineiden määrän vaihtelu ei peri-
aatteessa ole merkki huonosta täytäntöönpanosta.
Aineita on käytettävä luokitteluun vain, jos ne ovat
olennaisia eli jos ne aiheuttavat riskin sille, että hyvää
tilaa ei saavuteta tietyssä vesipiirissä. Riskejä aiheutta-
vien aineiden määrä riippuu pitkälti olemassa olevista
paineista. Näin ollen erot aineiden määrissä voivat
hyvinkin olla perusteltuja.

Komissio katsoo kuitenkin, että joidenkin jäsenval-
tioiden käyttämien aineiden määrä oli liian pieni, mikä
johtui siitä, että olennaisia aineita ei ollut asianmu-
kaisesti nimetty ja seuranta oli ollut riittämätöntä.
Direktiivi olisi pantu asianmukaisesti täytäntöön, jos
olennaiset aineet olisi otettu huomioon ja luokitus
olisi tehty oikein. Komissio käsitteli tätä asiaa täy-
täntöönpanokertomuksessa ja on keskustellut siitä
kyseisten jäsenvaltioiden kanssa. Komissio odottaa,
että seuraavat vesipiirin hoitosuunnitelmat ovat ris-
kinarviointien ja seurannan ansiosta parempia.

170

Komission mielestä vuoden 2009 suunnitelmat ovat tuoneet huomattavasti lisäarvoa. Niissä on esimerkiksi esitetty ensimmäistä kertaa yhteenveto kaikista vesistöalueeseen kohdistuvista olennaisista *paineista ja vaikutuksista* (myös kansainvälisellä tasolla Tonavan kansainvälisessä suunnitelmassa) sekä yksilöity pilaantumisen eri tyypit ja lähteet. Tämä on hyvin tärkeää ja tuo huomattavasti lisäarvoa, vaikka suunnitelmaa ei toteutettaisikaan kaikilta osin.

Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että *toimenpiteiden* toteuttaminen ei ole ollut riittävän kunnianhimoista, sillä ensimmäisessä suunnitelmassa painopiste on ollut pääasiassa perustoimenpiteissä.

Perustoimenpiteitä koskevan vaatimuksen lisäksi on myös oltava selvää, mitä yksityiskohtaisempia lisätoimenpiteitä on oltava ja miten ne on toteutettava.

171

Komissio on tietoinen siitä, että varojen saatavuutta koskevat tiedot olivat vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmissa joissakin tapauksissa puutteellisia. Komissio on tietoinen myös tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioissa havaitsemista koordinoitongelmista. Toimenpideohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien valmistelusta ja toteutuksesta vastaavien viranomaisten ja vesipiirin hoitosuunnitelmat hyväksyvien elinten välinen koordinoiti kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on muodostaa kumppanuuksia toimivaltaisten viranomaisten, kumppanien ja asiaankuuluvien kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa toimenpideohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien valmistelun ja toteutuksen aikana.

Joissakin tapauksissa ohjelmakauden 2007–2013 rahoituksen kohdentamisesta päätettiin ennen vuoden 2009 vesipiirin hoitosuunnitelmien hyväksymistä. Näihin koordinoitongelmiin on puututtu ohjelmakauden 2014–2020 toimenpideohjelmiä valmisteltaessa. Lisäksi ennakkoehdoilla pyritään varmistamaan, että investoinnit olisivat vesipiirin hoitosuunnitelmien mukaisia.

Lopuksi komissio haluaa myös huomauttaa, että useissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa jätevedenkäsittelyn infrastruktuuriin tehtyihin investointeihin on käytetty myös kansallisia rahoituslähteitä eikä EU:n rahoituksen odoteta yksinään riittävän vaatimusten mukaisuuden savuttamiseen eikä sitä ole mitoitettu-kaan sen mukaan.

172

Komissio jatkaa jäsenvaltioiden toimien ja saavutusten seuraamista. Koska vesipiirejä eli vesimuodostumia, joiden hoitosuunnitelmia ja toimenpideohjelmiä komission on arvioitava, on niin paljon, komission oli väistämättä tehtävä valintoja aiemmin ja on tehtävä myös tulevaisuudessa.

Lähestymistavaksi on valittu vaatimusten täyttämisen edistäminen yhdessä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa siten, että muodolliseen rikkomusmenettelyyn turvaudutaan vain poikkeustapauksessa, jos sitä ei voida välttää tai jos olosuhteet oikeuttavat tämän toimenpiteen käytön viimeisenä keinona.

Ei ole pelkästään komission tehtävä varmistaa, että jäsenvaltioiden viranomaiset täyttävät vaatimukset, vaan myös kansalliset oikeuslaitokset ovat tässä suhteessa olennaisessa asemassa.

Silloin kun asiaankuuluvaa EAKR:n ja/tai koheesiorahaston ennakkoehdot ei ole täytetty toimenpideohjelman hyväksymiseen mennessä, jäsenvaltiot ovat laatineet toimintasuunnitelmia sen täyttämiseksi vuoden 2016 loppuun mennessä. Toimintasuunnitelma on toimenpideohjelman olennainen osa, ja siksi sen sopimukseen perustuva täytäntöönpanokelpoisuus on taattu. Komissio seuraa toimintasuunnitelmien toteuttamista ja voi keskeyttää rahoituksen, jos ennakkoehdot ei ole täytetty vielä vuoden 2016 jälkeenkään. Toimenpiteet liittyvät kuitenkin vain asetuksessa määritettyihin ennakkoehdon täyttymisperusteisiin, eikä niitä voida käyttää keinona valvoa kaiken EU:n lainsäädännön noudattamista.

Suositus 1 a

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio ja jäsenvaltiot kehittävät parhaillaan yhdessä indikaattoreita, jotka kuvaavat edistymistä kohti hyvää tilaa. Indikaattoreista on tarkoitus sopia vuoden 2015 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuimen raportointia koskevista huomautuksista on hyötyä myös komission laajassa ympäristöraportointia koskevassa toimivuustarkastuksessa, jonka on määrä valmistua vuonna 2017.

Suositus 1 b

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio kannustaa jäsenvaltioita edelleen parantamaan paineiden ja vaikutusten arviointia sekä seurantaverkostoja, jotta voidaan yksilöidä vesipiirin tasolla riskin aiheuttavat aineet.

Samalla komissio haluaa huomauttaa, että sillä on hyvin rajalliset keinot sen osoittamiseen, mitkä olennaiset aineet puuttuvat vesipiirin hoitosuunnitelmista.

Suositus 1 c

Komissio hyväksyy suosituksen ja valmistelee parhailaan kattavaa arviointia toisista vesipiirin hoitosuunnitelmista, jotka jäsenvaltiot esittelevät maaliskuuhun 2016 mennessä.

Suositus 1 d

Komissio tukee näitä jäsenvaltioille kohdistettuja suosituksia.

174

Komissio on jo lähettänyt Tšekille, Slovakielle ja Unkarille tiedustelukirjeet selvittääkseen, onko tietyissä tapauksissa jätetty noudattamatta yhdyskuntajätevesidirektiivin vaatimuksia (Tšekki) ja välivaiheen määräaikoja (Slovakia ja Unkari). Komissio laatii parhaillaan vastaavaa tiedustelukirjettä sen selvittämiseksi, noudattaako Romania välivaiheen määräaikoja.

Katso myös komission vastaukset erityiskertomukseen nro 2/2015.

180, toinen luettelumakohta

Yhdyskuntajätevesidirektiivi ei sääntele lupiin liittyviä yksityiskohtia, kuten pilaavien aineiden raja-arvoja, vaan siinä kuvataan vain, mitkä ovat tärkeimmät tavoitteet teollisten jätevesien esikäsittelyssä ennen niiden päästämistä yhdyskuntajätevesien keräysjärjestelmiin.

181

Komissio tunnustaa täysin raja-arvojen noudattamisen sekä sen tarkastamiseen käytettävien asianmukaisten järjestelmien merkityksen. Tämä koskee kaikkea tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessaan mainitsemaa pilaantumisen aiheuttamaa kuormitusta. Komissio tunnustaa myös, että raja-arvojen noudattamisen tarkastamisen ja havaittujen poikkeamien ehkäisemiseksi käytettyjen seuraamusten välillä on yhteys. Komission on tarkoitus esitellä vuoden 2016 aikana yleinen aloite ympäristövaatimusten täyttämisen varmistamisesta kaikkialla EU:ssa.

Suositus 2 a

Komissio hyväksyy suosituksen ja laatii parhailaan politiikka-aloitetta vaatimustenmukaisuuden noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltioissa niin, että samalla noudatetaan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatetta.

Suositus 2 b

Komissio tukee näitä jäsenvaltioille osoitettuja suosituksia.

186

Komissio on jo pyrkinyt yhtenäistämään nitraattidirektiivin ja vesiputedirektiivin mukaista seurantaa ja raportointia.

187, toinen luettelumakohta

Vähimmäisvaatimukset eivät enää 1. tammikuuta 2015 lähtien ole kuuluneet täydentävien ehtojen soveltamisalaan, koska ne poistettiin viimeisimmässä YMP:n uudistuksessa politiikan yksinkertaistamiseksi. Ne ovat edelleen osa maaseudun kehittämisen perusvaatimuksia ja siksi niiden noudattamista on valvottava. Jäsenvaltioiden on täytettävä EU:n hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset määrittelemällä omat kansalliset hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksensa. Näissä kansallisissa hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimuksissa on otettava huomioon kansalliset, alueelliset ja paikalliset tarpeet. Näin ollen eri jäsenvaltioiden hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimukset voivat poiketa toisistaan. Komissio arvioi hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten riittävyyttä YMP:n yhteydessä. Jos jokin hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimus puuttuu tai ei selvästi ole YMP:n määritelmän mukainen, se luokitellaan ”puuttuvaksi” ja puutetta seurataan asianmukaisesti jäsenvaltioiden kanssa.

188, ensimmäinen luettelumakohta

Erilaiset maatalouden ympäristötoimenpiteen alaiset sitoumukset voivat auttaa puuttumaan veden laadun ongelmiin enemmän tai vähemmän suoraan. Sitoumusten suunnittelun ja valinnan olisi perustuttava kyseisen ohjelmaan liittyvän alueen erityistarpeisiin.

Maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyy monia muitakin toimenpiteitä, joiden avulla voidaan saavuttaa vesiin liittyvät tavoitteet (kuten 30 artikla tai ei-tuotannolliset investoinnit).

Velvollisuus toteuttaa tämän toimenpiteen mukaiset sitoumukset 5–7 vuoden aikana auttaa saavuttamaan sitoumusten tavoitteet. Sitoumusten toteuttamista voidaan mahdollisesti jatkaa, jos se on veden laadun suojelemisen tai edelleen parantamisen kannalta perusteltua.

188, toinen luettelumakohta

Maaseudun ympäristösitoumukset on määriteltävä pakolliset vaatimukset ylittävälle tasolle. Niissä on myös vältettävä sitä, että korvataan normaaleja käytäntöjä vastaavien käytäntöjen kustannuksia. Typpimäärien vähentäminen vain hieman enemmän kuin normaalin käytännön mukaisesti ei välttämättä tuota merkittäviä ympäristöhyötyjä, mutta silti ei voida olettaa, ettei pakollisten vaatimusten tason ja normaalien käytäntöjen ylittämisestä ole mitään hyötyä.

Päättyessään valittavasta tasosta jäsenvaltion on harkittava, miten paljon maatalousalan ravinnekuormitusta on vähennettävä, jotta varmistetaan, että vesipuitelidirektiivin mukaisen hyvän tilan kanssa yhdenmukaiset ravinneolot voidaan saavuttaa kaikissa vesistöissä.

189, ensimmäinen luettelumakohta

Komissio toteaa, että hallinnolliset seuraamukset voivat olla jopa 100 prosenttia YMP:n mukaisista tuensaajan kokonaistuista myös kahtena seuraavana kalenterivuotena.

191

EU:n vesipolitiikkaa toteutetaan osittain EU:n varoilla mutta osittain muulla tavoin (noudattamalla saatuttaja maksaa -periaatetta). Oikeudelliset vaatimukset, joita varten ei myönnetä rahoitusta, ovat hyvin tärkeitä ja koko toimenpidepaketissa välttämättömiä, jotta voidaan puuttua maataloudesta vesistöihin kohdistuviin vaikutuksiin.

Suositus 3 a

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 3 b

Komissio ei hyväksy suositusta.

Komissio tekee arvion vähimmäisvaatimuksista tarkastelemalla niiden olemassaoloa ja olennaisuutta niiden toimenpiteiden kannalta, joiden perustasoon ne kuuluvat. Koska näitä vaatimuksia määritellään hyvin erilaisissa tilanteissa, komissio luottaa niiden riittävyyden suhteen jäsenvaltioiden harkintakykyyn.

Komissio aikoo korostaa sitä, että jäsenvaltioiden on määriteltävä vähimmäisvaatimusten parametrit tasolle, jolla varmistetaan, että ne vastaavat jäsenvaltioiden tilanteita, ja noudatettava sääntöjä, joiden mukaan nämä vaatimukset on asetettava.

Komissio arvioi hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vaatimusten olemassaolon ja riittävyyden. Komissio katsoo, että tämä lähestymistapa on YMP:n lainsäädäntökehyksen mukainen.

Suositus 3 c

Komissio hyväksyy suosituksen.

Jäsenvaltioille asetetaan fosforikuormitukseen liittyviä velvollisuuksia silloin, kun se on vesipuitedirektiivin tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämätöntä. Niiden on sisällytettävä toimenpideohjelmaansa toimenpiteitä, joilla valvotaan hajakuormitusta, jotta hyvä tila voidaan saavuttaa. Jos maataloudesta peräisin olevat fosfaattipäästöt todetaan merkittäviksi, jäsenvaltion on valvottava fosfaattikuormitusta. Tämä osa-alue kuuluu komission tarkastuskohteisiin arvioitaessa toisia vesipiiriin hoitosuunnitelmia.

Suositus 3 d

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja toteaa jo pyrkineensä yhtenäistämään nitraattidirektiivin ja vesipuitedirektiivin mukaista seuranta- ja raportointia.

Suositus 3 e

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja katsoo sen toteutuneen, koska yhteisen täytäntöönpanostrategian yhteydessä on laadittu kustannusten kattamista koskeva ohjeasiakirja. Viimeisin yritys täydentää näitä ohjeita yhteisen täytäntöönpanostrategian yhteydessä epäonnistui, koska jäsenvaltioilla oli niin erilaiset näkemykset. Parhaillaan käsiteltävänä olevaan yhteisen täytäntöönpanostrategian työohjelmaan vuosille 2016–2018 sisällytetään mahdollisesti tähän liittyviä lisätoimia. Komissio haluaa huomauttaa, että jäsenvaltiot voivat vapaasti valita ympäristö- ja luonnonvarakustannusten laskentamenetelmän.

Suositus 3 f

Komissio tukee näitä jäsenvaltioille osoitettuja suosituksia.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Tonavan jokivesistöalueen pilaantumisen lähteitä ovat esimerkiksi kotitaloudet, teollisuuslaitokset ja maatalous. Vuonna 2000 annetun vesipolitiikan puitedirektiivin perusteella jäsenvaltiot hyväksyvät vesipiirin hoitosuunnitelmia, joihin on sisällytettävä pilaantumisen torjuntatoimia. Tilintarkastustuomioistuin tutki, johtivatko jäsenvaltioiden vuoden 2009 suunnitelmien perusteella täytäntöönpanemat toimenpiteet veden laadun parantumiseen.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto