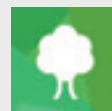


Särskild rapport

**Vattenkvaliteten i Donaus  
avrinningsområde: framsteg  
har gjorts i genomförandet  
av ramdirektivet för vatten  
men det återstår fortfarande  
en hel del att göra**



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3757-6	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/011488	QJ-AB-15-023-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-3775-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/681984	QJ-AB-15-023-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3720-0	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/44084	QJ-AB-15-023-SV-E

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

För all användning eller återgivning av kartan på s. 65 måste tillstånd begäras direkt från upphovsrättsinnehavaren.

*Printed in Luxembourg*

**Särskild rapport****Vattenkvaliteten i Donaus  
avrinningsområde: framsteg  
har gjorts i genomförandet  
av ramdirektivet för vatten  
men det återstår fortfarande  
en hel del att göra**

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

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

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning II – under ledning av revisionsrättens ledamot Henri Grethen – som är specialiserad på utgiftsområdena strukturpolitik, transporter och energi. Revisionen leddes av ledamoten George Pufan, som fick stöd av Patrick Weldon (kanslichef), Mircea Radulescu (attaché), Alain Vansilliette (enhetschef), Marion Colonerus (granskningsledare), Zuzana Gullova (revisor), Daniela Jinaru (revisor), Maria del Carmen Jimenez (revisor), Attila Horvay-Kovacs (revisor), Dana Moraru (revisor), Radka Papouskova (revisor) och Ildiko Preiss (revisor).



*Från vänster till höger: A. Vansilliette, M. Radulescu, M. d. C. Jimenez, G. Pufan, Z. Gullova, P. Weldon och A. Horvay-Kovacs.*

## Punkt

### Ordlista

## I-X Sammanfattning

### 1–15 Inledning

### 16–21 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

### 22–165 Iakttagelser

#### 22–50 Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt som verktyg för att uppnå god vattenkvalitet till 2015

26–27 Vattenförekomsternas ekologiska och kemiska status har knappast förbättrats

28–32 Identifieringen av föroreningskällorna på vattenförekomstnivå försvårades av att uttömmande uppgifter saknades

33–44 De åtgärder som identifierades i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt är inte tillräckliga för att man på ett adekvat sätt ska angripa föroreningskällorna

45–46 Många vattenförekomster var undantagna från tidsfristerna 2015 och 2021

47–50 Noggrann uppföljning av kommissionen men förbättringar hänger på att medlemsstaterna är villiga att agera

#### 51–98 Åtgärder och instrument som medlemsstaterna har genomfört för att minska de föroreningar som orsakas av avloppsvatten

52–82 Förorening från tätorter: framsteg i reningen av avloppsvatten, men tillgängliga instrument skulle kunna användas bättre

83–98 Förorening från industrianläggningar: svårigheter att fastställa utsläppsgränsvärden och brister i upprätthållandet av dem

#### 99–165 Åtgärder och instrument som medlemsstaterna har genomfört för att försöka komma till rätta med diffusa föroreningar från jordbruket

101–122 Medlemsstaterna utnyttjar inte alla möjligheter som nitratdirektivet erbjuder

123–132 Brister i handlingsplanerna mot bekämpningsmedel

133–144 Systemet med tvärvillkor har effekt men utnyttjas inte fullt ut

145–157 Landsbygdsutvecklingsåtgärdernas potential att komma till rätta med vattenkvalitetsproblem utnyttjas inte fullt ut

158–165 Principen att förorenaren betalar tillämpas endast i begränsad utsträckning på diffusa föroreningar från jordbruket

## 166–191 **Slutsatser och rekommendationer**

- Bilaga I — Översikt över Donaus avrinningsdistrikt**
- Bilaga II — Förorening av ytvattenförekomster**
- Bilaga III — Utsläppsgränsvärden enligt direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse**
- Bilaga IV — Vattenföroreningsavgift: belopp per förorenande ämne (euro per ton)**
- Bilaga V — Utsläppsgränsvärden enligt nationell lagstiftning**

## **Kommissionens svar**

**Anläggning för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse:** infrastruktur som tillhandahåller en serie reningsprocesser som syftar till att sänka föroreningsnivån i utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse till en godtagbar nivå innan det släpps ut i vattenrecipienten.

**Avloppsnät:** fysisk infrastruktur, inklusive rör, pumpar, filter, kanaler osv. som används för att transportera avloppsvatten från den punkt där det uppkommer till den punkt där det slutgiltigt renas eller bortskaffas.

**Avloppsvatten:** allt vatten vars kvalitet har påverkats negativt. Det forslas vanligtvis i ett avloppsnät och renas i ett reningsverk. Renat avloppsvatten släpps ut i vattenrecipienten via ett utflöde. Avloppsvatten som genereras i områden utan tillgång till ett offentligt avloppsnät använder individuella system, t.ex. septiktankar.

**Avrinningsområde:** landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och, möjligen, sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, en enda flodmynning eller ett enda delta.

**Biokemisk syreförbrukning (BOD<sub>5</sub>):** mängd syre som förbrukas av mikroorganismer för att avlägsna de biologiskt nedbrytbara organiska och minerala ämnen som finns i vattnet. BOD<sub>5</sub> används vanligtvis för att mäta syreförbrukningen uttryckt i milligram syre per liter efter fem dagar. Ju högre BOD-värdet är, desto större är mikroorganismernas syreförbrukning och miljöförstörelsen.

**Direktstöd:** ekonomiskt stöd som beviljas direkt till jordbrukare inom ramen för ett system för inkomststöd. Exempel är systemet med samlat gårdsstöd och systemet för enhetlig arealersättning.

**Egenkontroller:** i denna rapport i) kontroller som utförs regelbundet av en operatör inom ramen för den dagliga driften av en anläggning för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse för att övervaka kvaliteten på utsläppt avloppsvatten och avloppsslammets innehåll och ii) de kontroller som utförs av industrier för att övervaka kvaliteten på avloppsvatten som släpps ut i ett offentligt avloppsnät.

**Ekologisk status/ytvattenpotential:** mått på kvaliteten på akvatiska ekosystems struktur och funktion. Statusen bedöms utifrån följande kvalitetsfaktorer: biologiska faktorer (fauna och flora), hydromorfologiska faktorer, kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer, särskilda förorenande ämnen och vissa allmänna faktorer (salthalt, näringsförhållanden etc.). Potentialen snarare än statusen bedöms för vattenförekomster som har modifierats kraftigt i sin fysiska struktur för olika ändamål som sjöfart, skydd mot översvämningar, vattenkraft och jordbruk. Detta beror på det faktum att det i många fall varken är praktiskt eller önskvärt ur ekonomisk synvinkel att upphöra med sådana användningar och att avlägsna de fysiska modifieringarna.

**Europeiska regionala utvecklingsfonden:** syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU genom att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna via ekonomiskt stöd till infrastruktursatsningar och produktiva jobbskapande investeringar, främst för företag.

**Eutrofiering:** ökning av halten av näringsämnen i vatten, särskilt kväve- eller fosforföreningar, som leder till ökad tillväxt av alger, något som i sin tur leder till att syrehalten i vattnet minskar och till att inhemska vattenväxter, fiskar och andra vattenlevande djur försvinner.

**Föreskrivna verksamhetskrav:** EU-lagstiftningsnormer på området miljö, livsmedelssäkerhet, djur- och växthälsa och djurskydd.

**Förhandsvillkor:** i samband med utarbetandet av landsbygdsutvecklingsprogram och operativa program som medfinansieras av de europeiska struktur- och investeringsfonderna under programperioden 2014–2020 ska medlemsstaterna bedöma om i förväg fastställda förhandsvillkor uppfylls. Om de inte uppfylls måste handlingsplaner utarbetas för att se till att de är uppfyllda senast den 31 december 2016.

**Förorening från diffusa källor:** förorening orsakad av en mängd olika aktiviteter där det inte finns en specifik utsläppspunkt (se punktutsläpp). Till exempel är jordbruket en stor diffus föroreningskälla.

**Jordbruksmark:** ett lands landareal består av jordbruksmark, skogsmark och övrig mark. Jordbruksmarken kan delas in i åkermark, mark med kontinuerliga skördar, vall- och ängsmark och andra områden, t.ex. köksträdgårdar.

**Kemisk syreförbrukning (COD):** mängd syre som förbrukas för att på kemisk väg oxidera organiska och minerala ämnen i vattnet. COD omfattar därför både biologiskt nedbrytbara ämnen som karakteriseras av BOD<sub>5</sub> och icke biologiskt nedbrytbara ämnen som kan oxidera.

**Kemisk ytvattenstatus:** mått på kvaliteten på vattnet som återspeglar halterna av förorenande ämnen som inte bör överstiga de miljökvalitetsnormer som fastställts i ramdirektivet för vatten (bilaga X). I direktivet identifieras för närvarande 45 förorenande ämnen (t.ex. bly, nickel, kadmium, kvicksilver och bensen).

**Känsligt område:** medlemsstaterna ska beteckna en vattenförekomst som känslig om den tillhör någon av följande grupper: i) Vattenförekomst eller del av vattenförekomst där eutrofieringsrisk föreligger. ii) Vattenförekomst avsedd för framställning av dricksvatten som kan innehålla en alltför stor koncentration av nitrat. iii) Områden där mer långtgående rening är nödvändig för att uppfylla rådsdirektiven. Känsliga områden måste utses korrekt eftersom detta styr vilken typ av avloppsrening man bör använda för att reducera de eutrofieringsframkallande ämnena.

**Mer långtgående rening/tertiär rening av avloppsvatten:** den biologiska/kemiska fas som i enlighet med direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse tillämpas vid behov för att minska halterna av näringsämnen (kväve och fosfor) i renat avloppsvatten innan det släpps ut i recipienter som riskerar att eutrofieras.

**Normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden:** skyldigheten att hålla marken i god jordbrukshävd och bevara miljön avser ett antal normer som gäller markskydd, underhåll av markens innehåll och struktur av organiskt material, undvikande av att livsmiljöer förstörs och vattenförvaltning.

**Operativt program:** anger en medlemsstats prioriteringar och särskilda mål och hur finansieringen (EU-finansiering och nationell offentlig och privat medfinansiering) kommer att användas under en viss period (vanligtvis sju år) för att finansiera projekt. Projekten måste bidra till att ett antal mål som anges för det prioriterade området i det operativa programmet uppfylls. Program kan medfinansieras av var och en av fonderna på sammanhållningsområdet (dvs. Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska socialfonden). Ett operativt program utarbetas av medlemsstaten och måste godkännas av kommissionen innan några betalningar kan göras från EU:s budget. Det kan bara ändras under den aktuella perioden om båda parterna samtycker till det.

**Personekvivalent (pe):** kvantitativt mått på mängden föroreningar i avloppsvattnet uttryckt i motsvarande antal personer som skulle producera avfall i samma storleksordning. En pe motsvarar föroreningsbelastningen hos det avlopp som genereras av en invånare och motsvarar den mängd biologiskt nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 60 g löst syre per dygn under fem dygn.

**Principen att förorenaren betalar:** princip som anges i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 191.2). När det t.ex. gäller avloppsvatten innebär detta att utsläppare av avloppsvatten ska betala för de föroreningar som uppstår (dvs. hushåll betalar för reningstjänsten via avloppsvattenavgiften och reningsverk betalar en föroreningsavgift etc.).

**Programperiod:** den fleråriga ram inom vilken strukturfonderna och Sammanhållningsfonden planeras och genomförs.

**Punktkällor till utsläpp:** förorening orsakad av en mängd olika aktiviteter för vilka det finns en specifik utsläppspunkt (t.ex. utsläpp från en anläggning för rening av avloppsvatten från industrier eller tätbebyggelse).

**Sammanhållningsfonden:** syftar till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU genom att finansiera miljö- och transportprojekt i medlemsstater vars bruttonationalinkomst per capita som är lägre än 90 % av genomsnittet för unionen.

**Sekundär rening av avloppsvatten:** biologisk fas som innebär rening av avloppsvatten för att avlägsna biologiskt nedbrytbara organiska föroreningar.

**Spillvatten:** i denna rapport renat avloppsvatten som släpps ut i vattenförekomster.

**Sårbart område:** landområden från vilka avrinning sker till vatten som påverkas – eller som skulle kunna påverkas – av föroreningar som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket. Dessa områden bidrar till föroreningen. Medlemsstaterna måste upprätta åtgärdsprogram för dessa områden.

**Tillstånd att släppa ut avloppsvatten:** i denna rapport tillstånd som utfärdas till utsläppare av avloppsvatten i enlighet med nationell lagstiftning. Tillstånden innehåller bland annat de utsläppsgränsvärden som ska följas för ett antal parametrar och föroreningar.

**Total mängd suspenderade ämnen (TSS):** mängd minerala och organiska partiklar suspenderade i vattnet som kan samlas in med hjälp av ett filter med viss porositet.

**Tvårvillkor:** ett system inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik som innebär att direktstöd till jordbrukare och ett antal landsbygdsutvecklingsstöd beviljas på villkor att jordbrukaren följer ett antal regler som gäller miljö, livsmedelssäkerhet, djur- och växthälsa och djurskydd och håller jordbruksmarken i god jordbrukshävd och bevarar miljön. Tvårvillkorsreglerna under programperioden 2007–2013 gällde 18 föreskrivna verksamhetskrav och 15 normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Om dessa normer och krav inte följs kan det leda till minskat stöd till jordbrukaren inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

**Tätort:** ett område där befolkningen eller de ekonomiska aktiviteterna är så koncentrerade att spillvatten från tätbebyggelse kan insamlas och ledas till ett avloppsreningsverk eller en slutlig utsläppspunkt.

**Utsläppsgränsvärden:** den koncentration av och/eller nivå på ett utsläpp som inte får överskridas under en eller flera tidsperioder. Ett utsläpp är ett direkt eller indirekt utsläpp från en anläggning till vatten.

**Vattenförekomst:** ytvattenförekomst: en avgränsad och betydande ytvattenförekomst som t.ex. en sjö, ett magasin, en å, flod eller kanal, ett vatten i övergångszon eller en kustvattensträcka. Grundvattenförekomst: en avgränsad volym grundvatten i en eller flera akviferer.

**Växtskyddsmedel:** produkter som används för att skydda växter eller grödor från skadliga influenser som ogräs, sjukdomar eller insekter.

**Åtgärdsprogram:** del av förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt som anger vilka åtgärder som är nödvändiga för att vattenförekomster ska uppnå god ekologisk och kemisk vattenstatus med hänsyn till avrinningsdistriktets kännetecken.

## I

Europas vatten påverkas av organiska föroreningar och föroreningar orsakade av näringsämnen samt av föroreningar från kemiska ämnen. Vattenföroreningar härrör från olika källor, t.ex. hushåll, industrianläggningar och jordbruket. Ramdirektivet för vatten från år 2000 harmoniserade EU:s lagstiftning på vattenpolitikens område. Genom direktivet infördes förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som ett viktigt genomförandeverktyg. De första planerna skulle ha upprättats till 2009, och till december 2015 krävs uppdateringar.

## II

Planerna måste innehålla information om vattenkvaliteten på de olika vattenförekomsterna, skälen till att man inte har uppnått god ekologisk och kemisk status och nödvändiga korrigeringsåtgärder. Dessa åtgärder klassificeras som "grundläggande åtgärder", "andra grundläggande åtgärder" och "kompletterande åtgärder".

## III

EU tillhandahåller omfattande finansiering för att uppnå vattenpolitikmålen, särskilt för investeringar när det gäller avloppsvatten (6,35 miljarder euro från Europeiska regionala utvecklingsfonden/Sammanhållningsfonden under programperioden 2007–2013 till nio medlemsstater<sup>1</sup> i Donaus avrinningsdistrikt) och för att kompensera jordbrukare som ingår åtaganden om att driva ett miljövänligt jordbruk (6,39 miljarder euro från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling under programperioden 2007–2013 till samma nio medlemsstater).

## IV

Revisionsrätten inriktade revisionen på fyra medlemsstater i Donaus avrinningsområde (Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien) och föresatte sig att besvara följande fråga: ledde medlemsstaternas genomförande av ramediktivet för vatten till bättre vattenkvalitet?

<sup>1</sup> Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Kroatien, Ungern, Österrike, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

## V

Revisionsrätten drar slutsatsen att genomförandet av åtgärderna knappast har förbättrat vattenkvaliteten. Medlemsstaterna undantog ett betydande antal vattenförekomster från kravet på att uppnå god status senast 2015 och 2021. Det kan dock hända att framsteg för enskilda faktorer där vattenkvaliteten har bedömts inte syns på grund av vår bedömningsmetod. Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen tillhandahåller riktlinjer för differentierad rapportering om framsteg och att medlemsstaterna lämnar tydliga och giltiga motiveringar när de beviljar undantag.

## VI

Brister i övervakningssystem resulterade i att det saknades uppgifter om både typer av och källor till föroreningar som gjorde att en vattenförekomst inte uppnådde god status. Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 gav begränsat mervärde eftersom medlemsstaterna inte hade några ambitioner när det gällde att identifiera åtgärder för att bekämpa föroreningar. Åtgärderna var inriktade på genomförande av de befintliga EU-direktiven (en del av de "grundläggande åtgärderna"). I så måtto förekommer det antingen förseningar (direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse) eller så utnyttjas inte de möjligheter som direktiven erbjuder fullt ut (nitratdirektivet, där de krav som syftar till att minska kväveutsläppen kan bli ännu bättre).

## VII

"Andra grundläggande" och "kompletterande åtgärder" täcker inte på ett tillfredsställande sätt alla föroreningsproblem. Det saknas riktade åtgärder för vattenförekomster med otillfredsställande vattenkvalitetsstatus. När det gäller avloppsvatten saknas framför allt uppgifter om vilka anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse eller industrianläggningar som behöver särskilda utsläppsgränsvärden. På jordbruksområdet kan medlemsstaterna skärpa vissa tvärvillkorsbestämmelser. Vidare har man ännu inte övervägt att begränsa spridningen av fosfor på jordbruksmark. Jordbruksåtgärderna är dessutom främst av frivillig karaktär och alla leder inte till direkta förbättringar av vattenkvaliteten.

### VIII

Revisionsrätten rekommenderar att medlemsstaterna förbättrar sina övervakningssystem och sin diagnos av problem med vattenföroreningar. Då bör man bättre kunna rikta in åtgärderna på vattenförekomster med otillfredsställande vattenkvalitet och beakta föroreningsproblem som ännu inte har åtgärdats på ett lämpligt sätt. Bättre målinriktning bör också resultera i ändamålsenligare åtgärder och minskade genomförandekostnader.

### IX

De efterlevnadsmekanismer som har införts är endast delvis ändamålsenliga, vilket antingen beror på låg täckning eller på påföljdernas begränsade avskräckande effekt. Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen bedömer hur man bäst fastställer bindande kriterier för medlemsstaternas inspektioner av anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och industrianläggningar. Vi rekommenderar dessutom att kommissionen och medlemsstaterna i samverkan bedömer ändamålsenligheten i de efterlevnadsmekanismer som har införts på jordbruksområdet.

### X

Principen att förorenaren betalar tillämpas endast delvis på diffusa föroreningar från jordbruket. Anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och industrianläggningar betalar vattenföroreningsavgift för sina utsläpp men endast för ett begränsat antal förorenande ämnen. Avgiftens storlek (per utsläpp i mg/l) varierar kraftigt mellan medlemsstaterna, och inte i någon av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt hänvisar man till en bedömning av avgiftens avskräckande effekt. Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen utarbetar riktlinjer om möjliga metoder för att täcka kostnaderna för miljöskador när det gäller diffusa föroreningar. Vi rekommenderar också att medlemsstaterna bedömer vilken potential ekonomiska instrument (avgifter och skatter) har när det gäller att avskräcka från förorenande utsläpp.

## Ramdirektivet för vatten och förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt

### 01

Målet för EU:s vattenpolitik är främst att se till att det finns tillräckligt med vatten av god kvalitet för människornas behov och för miljön i hela EU.

### 02

År 2000 antog Europaparlamentet och rådet ramdirektivet för vatten<sup>2</sup> vars främsta mål är att god vattenkvalitet<sup>3</sup> ska uppnås till 2015. Direktivet medger också förlängningar (till 2021 och 2027) och mindre stränga krav när det gäller vattenkvaliteten på vissa villkor.

### 03

Direktivet är den överordnade lagstiftning som harmoniserade lagstiftningen på vattenpolitikens område. Direktivets syn på vattenförvaltning bygger på att avrinningsområdet betraktas som en ekologisk och hydrologisk enhet.

### 04

Det viktigaste verktyget för att genomföra direktivet är förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt. Senast i december 2009 skulle varje medlemsstat ha antagit sådana planer och ett åtgärdsprogram för varje avrinningsdistrikt inom sitt territorium<sup>4</sup>. Uppdateringar av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt måste antas senast i december 2015. Totalt sett finns det 42 internationella avrinningsområden (t.ex. Rhens och Donaus avrinningsområden) i EU och 172 nationella förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt lämnas inte in till kommissionen för godkännande.

### 05

I åtgärdsprogrammet ska de åtgärder ingå som är nödvändiga för att uppnå målen i ramdirektivet för vatten för de enskilda vattenförekomster som har identifierats. I ramdirektivet för vatten betraktas genomförandet av elva direktiv som ett minimikrav (se **tabell 1** när det gäller de direktiv som är relevanta för denna rapport). Åtgärderna för att genomföra dem betraktas som "grundläggande åtgärder" i programmet tillsammans med andra obligatoriska åtgärder i direktivet (se punkt 33). Rapporteringen inom ramen för ramdirektivet för vatten (uppdateringar av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och rapportering om framsteg) har inte ersatt den rapportering som krävs enligt de enskilda direktiven.

- 2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).
- 3 Den gäller ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden. Vattenkvaliteten uttrycks i vattenförekomsternas ekologiska och kemiska status.
- 4 När en medlemsstat har delar av olika avrinningsområden inom sitt territorium (t.ex. har Tjeckien vissa delar av sitt territorium i Donaus avrinningsområde och andra delar i Oderns respektive Elbes avrinningsområden) måste förvaltningsplaner fastställas för varje del (avrinningsdistrikt).

## EU-direktiv vars genomförande anses vara ett minimikrav

Rättslig grund	Betydelse för vattenkvaliteten
Direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse <sup>1</sup>	Alla tätorter med $\geq 2\,000$ personekvivalenter (pe) måste ha ledningsnät eller använda individuella system eller andra lämpliga system under förutsättning att de medför motsvarande skydd för miljön. Tätorter med $\geq 2\,000$ pe måste respektera utsläppsgränsvärdena för biokemisk syreförbrukning (BOD <sub>5</sub> ) och kemisk syreförbrukning (COD). Tätorter med över 10 000 pe i känsliga områden måste också respektera utsläppsgränsvärdena för totalkväve (N <sub>tot</sub> ) och/eller totalfosfor (P <sub>tot</sub> ), utom om en minimireducering av N <sub>tot</sub> och P <sub>tot</sub> uppnås i det känsliga området som helhet. I tätorter med mindre än 2 000 pe där det finns ledningsnät måste lämplig rening garanteras vid utsläpp i sötvatten eller flodmynningar.
Nitratdirektivet <sup>2</sup>	Medlemsstaterna ska övervaka yt- och grundvatten och utse nitratkänsliga områden. För att minska den vattenförorening som orsakas av nitrater måste medlemsstaterna anta åtgärdsprogram som är obligatoriska i nitratkänsliga områden. Medlemsstaterna måste dessutom utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som ska tillämpas på hela territoriet på frivillig basis.
Direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, ersatt av direktivet om industriutsläpp <sup>3</sup>	De utsläppsgränsvärden som anges i industrianläggningars tillstånd ska fastställas på grundval av att bästa tillgängliga teknik används som är den effektivaste tekniken för att uppnå hög skyddsnivå för miljön.

- 1 Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 30.5.1991, s. 1).
- 2 Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1).
- 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, 29.1.2008, s. 8), ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17).

## 06

Sedan 2001 har 34 vägledningsdokument om flera aspekter av direktivets genomförande sammanställts av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna.

## 07

Det finns ytterligare EU-lagstiftning som har betydelse för vattenkvaliteten (se **tabell 2**) som inte nämns i ramdirektivet för vatten.

## Andra EU-direktiv och EU-förordningar som har betydelse för vattenkvaliteten

Rättslig grund	Betydelse för vattenkvaliteten
Förordningen om tvätt- och rengöringsmedel <sup>1</sup>	Tvätt- och rengöringsmedel innehåller ett viktigt förorenande ämne: fosfor. Tvättmedel och maskindiskmedel för konsumentbruk som innehåller mer än en viss mängd fosfor får inte släppas ut på marknaden från den 30 juni 2013 respektive 1 juli 2017.
Direktivet om bekämpningsmedel <sup>2</sup>	Medlemsstaterna måste anta och överlämna handlingsplaner till kommissionen senast den 26 november 2012, inbegripet åtgärder för att minska riskerna med och konsekvenserna av användningen av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön.

- 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 259/2012 av den 14 mars 2012 om ändring av förordning (EG) nr 648/2004 vad gäller användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel och maskindiskmedel för konsumentbruk (EUT L 94, 30.3.2012, s. 16).
- 2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå hållbar användning av bekämpningsmedel (EUT L 309, 24.11.2009, s. 71).

## Samarbete i Donaus avrinningsområde

## 08

Donaus avrinningsområde omfattar 19 olika länders territorium av vilka elva är medlemsstater (se kartan i **bilaga I**). Med sin area på 807 827 km<sup>2</sup> är det det största avrinningsdistriktet i EU.

## 09

Samarbetet i Donaus avrinningsområde inleddes 1985, och 1998 trädde konventionen om skydd för och hållbart utnyttjande av Donau<sup>5</sup> i kraft. Ett mål var att uppnå "målen för hållbar och rättvis vattenförsörjning, bland annat genom att så långt som möjligt bevara, förbättra och rationellt utnyttja ytvattnet och grundvattnet i avrinningsområdet".

## 10

Internationella kommissionen för skyddet av Donau inrättades 1998 och ska genomföra konventionen om skydd för och hållbart utnyttjande av Donau. Sedan ramdirektivet för vatten trädde i kraft fungerar den också som plattform för genomförandet av alla gränsöverskridande aspekter av direktivet.

## 11

År 2011 godkände rådet Europeiska unionens strategi för Donauregionen, som hade lagts fram av kommissionen på rådets begäran. Den behandlar bland annat frågan om vattenkvalitet.

5 Fjorton länder har avrinningsområden som är större än 2 000 km<sup>2</sup> (nio medlemsstater och fem länder utanför EU). Dessa länder och Europeiska unionen är avtalslutande parter till konventionen.

## De viktigaste typerna av och källorna till föroreningar i Donaus avrinningsdistrikt

### 12

Vid sidan av de nationella förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som antas av medlemsstaterna publicerade Internationella kommissionen för skyddet av Donau en förvaltningsplan för hela Donaus avrinningsdistrikt<sup>6</sup> 2009. I denna plan och 2013 års uppdatering av analysrapporten om Donaus avrinningsdistrikt<sup>7</sup> identifierades olika typer av föroreningar av internationell betydelse som påverkar vattenkvaliteten (se **tabell 3**).

- 6 Förvaltningsplan för Donaus avrinningsdistrikt, slutlig version av den 14 december 2009.
- 7 2013 års uppdatering av analysrapporten om Donaus avrinningsdistrikt, slutlig version av den 18 oktober 2014.

### Tabell 3

## Typer av och källor till föroreningar i Donaus avrinningsdistrikt

Typer av föroreningar	Föroreningskällor
Organisk förorening (icke toxiska organiska ämnen)	Den viktigaste källan till organisk förorening är punktkällor: avloppsvatten från tätbebyggelse (hushåll) och från industrianläggningar och framför allt insamlat men orenat avloppsvatten och avloppsvatten som inte renats ordentligt.
Förorening orsakad av näringsämnen (kväve och fosfor)	Merparten av utsläppen av näringsämnen kommer från diffusa källor (89 % av de totala utsläppen av näringsämnen och 78 % av de totala fosforutsläppen <sup>2</sup> ), såsom utsläpp från åkermark (på grund av användning av gödselmedel eller gödsel <sup>3</sup> och deposition från atmosfären), jorderosion och ytavrinning.
Förorening genom farliga ämnen <sup>1</sup>	Dessa toxiska ämnen kan härröra både från punktkällor (avloppsvatten från tätbebyggelse och industriellt avloppsvatten) och från diffusa källor (t.ex. ytavrinning, användning av bekämpningsmedel inom jordbruket och förorenade områden och gruvfält).
Hydromorfologiska förändringar	Dessa förändringar leder till avbrott i floders och livsmiljöers kontinuitet, avskiljning av intilliggande våtmarker eller flodslätter och ändrad flödesmängd och ändrade flödesvillkor. De orsakas främst av vattenkraftverk, sjöfartsrelaterade bygg- och anläggningsarbeten och infrastruktur som skyddar mot översvämningar.

- 1 Ramdirektivet för vatten innehåller en lista över så kallade prioriterade ämnen och andra förorenande ämnen (ursprungligen 33, senare ökades antalet till 45, ämnen eller grupper av ämnen), varav vissa anses vara prioriterade farliga ämnen. Bland de farliga ämnena ingår t.ex. bekämpningsmedel, metaller och läkemedel.
- 2 Baserat på en uppskattning av de genomsnittliga långfristiga (2000–2008) hydrologiska villkoren i Donaus avrinningsområde.
- 3 Förorenande ämnen (såsom gödselmedel) läcker ut i yt- eller grundvattnet till följd av regn, markinfiltration och ytavrinning.

Källa: 2013 års uppdatering av analysrapporten om Donaus avrinningsdistrikt.

## EU:s instrument för att genomföra EU:s vattenpolitik

### 13

EU stöder sin vattenpolitik genom att tillhandahålla ekonomiska medel och fastställa lagar och bestämmelser. De viktigaste finansieringskällorna från EU-budgeten är följande:

- Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden: huvuddelen av anslagen under programperioden 2007–2013 gick till infrastrukturprojekt på avloppsvattenområdet. Andra insatsområden med möjliga positiva effekter på vattenkvaliteten är följande: samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar och återställande av industriområden och förorenade områden.
- Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling: ett antal åtgärder i landsbygdsutvecklingsprogrammen kan ha antingen direkt eller indirekt effekt på vattenkvaliteten. Stöd för miljövänligt jordbruk är ett exempel på en åtgärd som kan ha direkt effekt.

Det beviljas jordbrukare som frivilligt ingår åtaganden om att driva ett miljövänligt jordbruk som är mer långtgående än den bindande lagstiftningen.

### 14

**Tabell 4** visar hur EU:s bidrag fördelas till de medlemsstater som har en del av eller hela sitt territorium i Donaus avrinningsområde.

### 15

Det viktigaste rättsliga instrument som används förutom de direktiv och förordningar som nämns i **tabellerna 1** och **2** är systemet med tvärvillkor. Det innebär att jordbrukare som beviljas direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och ett antal stöd inom landsbygdsutvecklingsprogram måste följa i) ett antal regler avseende miljö, livsmedelssäkerhet, djur- och växthälsa och djurskydd, de så kallade föreskrivna verksamhetskraven, och ii) de så kallade normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden<sup>8</sup>. Bristande efterlevnad av dessa normer och krav kan leda till att jordbrukaren får minskat stödbelopp.

<sup>8</sup> Under programperioden 2007–2013 fanns det 18 föreskrivna verksamhetskrav och 15 normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

## Fördelning av EU:s bidrag under programperioden 2007–2013 (per den 31 december 2014)<sup>1</sup>

Finansieringskälla	Insatsområde	Belopp i miljarder euro
Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden	Avloppsvatten	6,35
Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling	Stöd för miljövänligt jordbruk	6,39 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Beloppen avser de nio medlemsstater som har mer än 2 000 km<sup>2</sup> av sitt territorium i Donaus avrinningsdistrikt.

<sup>2</sup> När det gäller Tyskland avser det aktuella beloppet de två regioner som är belägna i Donaus avrinningsområde (Baden-Württemberg och Bayern).

**Källa:** När det gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden/Sammanhållningsfonden: kommissionens databas Infoview; när det gäller Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling: 2014 års rapporter om det ekonomiska genomförandet.

# Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

## 16

Genom revisionen bedömde vi huruvida medlemsstaternas genomförande av ramdirektivet för vatten ledde till bättre vattenkvalitet.

## 17

Revisionen inriktades på ytvattenkvaliteten i fyra medlemsstater i Donaus avrinningsområde som täcker in den övre, mellersta och nedre delen av avrinningsområdet: Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien<sup>9</sup>. Den täckte in tre huvudaspekter: föroreningar från tätbebyggelse, industrianläggningar och jordbruket.

## 18

Revisionsrätten ställde följande tre frågor:

- Var åtgärderna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 väl riktade och av den typ och omfattning som krävdes för att god vattenkvalitet ska uppnås 2015?
- Är de åtgärder och instrument som medlemsstaterna har genomfört lämpliga i så måtto att de minskar föroreningarna från avloppsvatten?
- Är de åtgärder och instrument som medlemsstaterna har genomfört lämpliga i så måtto att de minskar de diffusa föroreningarna från jordbruket?

## 19

Vi besökte medlemsstaterna mellan mars 2013 och januari 2014. I de olika avsnitten i rapporten anger vi vilken period de olika insamlade bevisen gäller. Granskningen och analysen av dokument fortsatte efter januari 2014, särskilt för att ta hänsyn till uppdateringarna av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (publicerade för samråd<sup>10</sup> med början i december 2014) och de nya landsbygdsutvecklingsprogrammen (programperioden 2014–2020), som godkändes 2015.

## 20

Vattenförekomster kan också påverkas av hydrologiska och/eller morfologiska förändringar och andra typer av föroreningar som hindrar dem från att uppnå god vattenkvalitetsstatus. De ingick inte i revisionens inriktning och omfattning.

## 21

Revisionsrätten har tidigare offentliggjort andra särskilda rapporter<sup>11</sup> på närliggande områden.

9 En del av Tjeckien, en stor del av Slovakien och hela Rumänien och Ungern ligger i Donaus avrinningsområde. Dessa medlemsstaters totala areal (uttryckt i km<sup>2</sup>) motsvarar cirka hälften (49,4 %) av Donaus avrinningsområde.

10 Senast i december 2015 måste medlemsstaterna anta de andra förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Enligt ramdirektivet för vatten är utkastet till förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt föremål för ett samrådsförfarande med berörda parter i genomförandet av direktivet.

11 Särskild rapport nr 8/2008 *Är tvärvillkoren ändamålsenliga?*, särskild rapport nr 7/2011 *Utformas och förvaltas stödet för miljövänligt jordbruk väl?*, särskild rapport nr 5/2011 *Systemet med samlat gårdsstöd vad måste göras för att den ekonomiska förvaltningen ska bli bättre?*, särskild rapport nr 4/2014 *Integrering av EU:s vattenpolitikmål i den gemensamma jordbrukspolitiken: delvis en framgång* samt särskild rapport nr 2/2015 *EU:s anslag till anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i Donaus avrinningsområde: mer måste göras för att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla EU:s politiska mål när det gäller avloppsvatten* (<http://eca.europa.eu>).

## Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt som verktyg för att uppnå god vattenkvalitet till 2015

### 22

Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna bedöma vattenkvaliteten med hjälp av resultaten från sina nationella nät för vattenövervakning. Bedömningen görs på vattenförekomstnivå<sup>12</sup> på grundval av de system och metoder som medlemsstaterna har fastställt i enlighet med bestämmelserna i ramdirektivet för vatten. Bedömningen av vattenkvaliteten består av följande två delar:

- Den ekologiska statusen/potentialen<sup>13</sup>: medlemsstaterna måste vid bedömningen beakta olika faktorer kallade "kvalitetsfaktorer": biologiska faktorer (såsom vattenväxter och fiskfauna), hydromorfologiska faktorer samt kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer<sup>14</sup>. De sistnämnda inbegriper organiska föroreningar (som mäts med parametrarna biokemisk syreförbrukning (BOD<sub>5</sub>) och kemisk syreförbrukning (COD)), näringsförhållanden och utvalda kemiska ämnen<sup>15</sup>. Klassificeringen görs i fem kategorier: hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig.
- Den kemiska statusen: medlemsstaterna måste bedöma huruvida miljökvalitetsnormerna<sup>16</sup> för de ämnen som fastställts i EU:s lagstiftning har uppfyllts eller inte (dvs. 41 prioriterade ämnen eller grupper av ämnen skulle bedömas i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009). Klassificeringen resulterar i omdömet "god" eller "uppnår inte god" status.

### 23

Den övergripande klassificeringen av den ekologiska statusen bestäms av den lägsta observerade enskilda kvalitetsfaktorn. På samma sätt kan den kemiska statusen endast klassas som "god" om normerna för alla ämnen uppfylls. Denna regel brukar kallas "one out all out" (ett undermåligt resultat i ett hänseende leder till att hela bedömningen utfaller med undermåligt resultat). Tillämpningen av en sådan regel kan dölja framsteg när det gäller enskilda kvalitetsfaktorer.

### 24

En förvaltningsplan för avrinningsdistrikt måste innehålla information om vilka föroreningskällor som påverkar vattenförekomsterna, om statusbedömningen och om de åtgärder som ska vidtas för att uppnå god vattenkvalitet samt de totala kostnaderna för dem. Planerna måste också innehålla en motivering till att en vattenförekomst beviljas undantag från tidsfristerna för att uppnå god vattenkvalitet (första tidsfristen är 2015, se punkt 2).

- 12 Enligt bilaga II till ramdirektivet för vatten måste medlemsstaterna identifiera ytvattenförekomster och grundvattenförekomster.
- 13 När det gäller vattenförekomster som har modifierats kraftigt i sin fysiska struktur för olika ändamål som sjöfart, skydd mot översvämningar, vattenkraft och jordbruk är det i många fall varken praktiskt eller önskvärt ur ekonomisk synvinkel att upphöra med sådana användningar och att avlägsna de fysiska modifieringarna. Därför ska inte de kraftigt modifierade vattenförekomsternas status utan potential mätas enligt direktivet.
- 14 Vad beträffar de prioriterade ämnen som anges i bilaga X till ramdirektivet för vatten fastställs miljökvalitetsnormerna på EU-nivå. När det gäller andra ämnen är det upp till medlemsstaterna att fastställa miljökvalitetsnormer.
- 15 Medlemsstaterna var tvungna att välja ut de förorenande ämnen som ansågs särskilt viktiga för det berörda avrinningsområdet.
- 16 Koncentrationen av ett visst förorenande ämne eller en viss grupp av förorenande ämnen i vatten, sediment eller biota, som, för att skydda människors hälsa och miljön, inte bör överskridas.

25

Vi granskade huruvida

- ytvattenkvaliteten förbättrades till följd av de åtgärder som medlemsstaterna vidtog,
- föroreningskällorna för varje vattenförekomst hade identifierats i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009,
- de åtgärder som hade fastställts i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 på ett tillfredsställande sätt angriper de identifierade föroreningskällorna,
- medlemsstaterna försökte nå tidsfristen 2015 när det gällde merparten av deras vattenförekomster,
- kommissionen hade vidtagit åtgärder om den ansåg att förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt från 2009 var bristfällig.

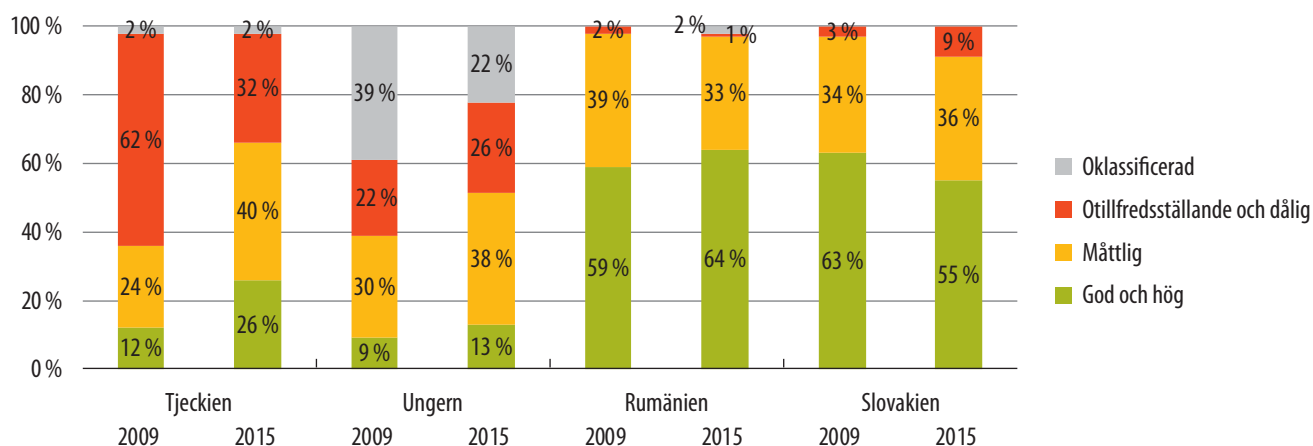
Vattenförekomsternas ekologiska och kemiska status har knappast förbättrats

26

Diagrammen 1 och 2 visar förändringarna mellan förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009<sup>17</sup> och utkastet till planer för 2015 när det gäller den ekologiska och kemiska statusen hos ytvattenförekomsterna i de fyra besökta medlemsstaterna.

17 Vad beträffar Tjeckien som endast har delar av sitt territorium i Donaus avrinningsområde avses förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet för Donau (och planerna för delavrinningsområdena Dyje och Morava).

Diagram 1 Ekologisk status/potential presenterad i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 och utkastet till planer för 2015 (uttryckt i % av det totala antalet ytvattenförekomster)

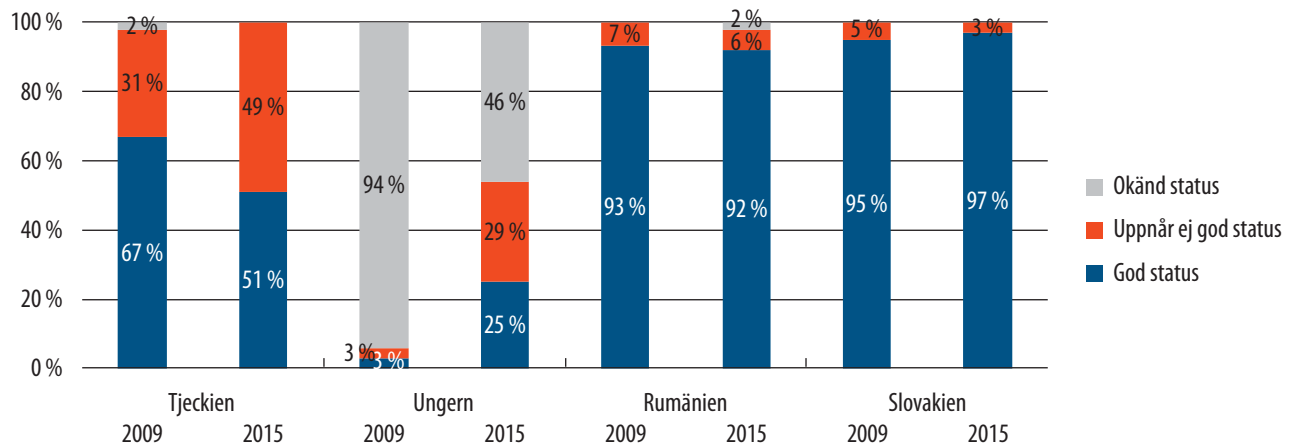


Källa: Information från medlemsstaterna via WISE och i utkastet till förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2015.

1 WISE (vatteninformation för Europa, *Water Information for Europe*) tillhandahåller en stor mängd uppgifter och information om vattenfrågor som sammanställts av EU:s institutioner.

Diagram 2

**Kemisk status/potential presenterad i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 och utkasten till planer för 2015 (uttryckt i % av det totala antalet ytvattenförekomster)**



Källa: Information från medlemsstaterna via WISE och i utkasten till förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2015.

## 27

Utifrån uppgifterna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt förefaller inte förändringarna av vattenkvalitetsstatusen vara särskilt stora, och tidsfristen för att uppnå god status till 2015 hölls inte. Vattenförekomster med "god" eller "hög" ekologisk status/potential ökade med endast en liten procentsats, där Tjeckien stod för den största ökningen. När det gäller den kemiska statusen försämrades situationen i Tjeckien. Ungern lyckades minska antalet vattenförekomster med okänd status betydligt, vilket förklarar det ökade antalet vattenförekomster med en kemisk status som klassas som "god" eller "uppnår ej god" status.

## Identifieringen av föroreningskällorna på vattenförekomstnivå försvårades av att uttömmande uppgifter saknades

## 28

Eftersom övervakningsuppgifter saknades baserade medlemsstaterna sin statusbedömning delvis på indirekta metoder, såsom riskanalys och riskuppskattning, vilket påverkar statusklassificeringens tillförlitlighet. Rumänien och Slovakien har ett stort antal vattenförekomster vars status klassas som "god" och "hög" i planerna från 2009 (se **diagrammen 1** och **2**), men klassificeringens tillförlitlighet var låg för ett betydande antal vattenförekomster. Ju lägre tillförlitligheten är i en statusklassificering, desto svårare är det att identifiera lämpliga åtgärder för att komma till rätta med situationen.

## 29

Dessutom varierade det antal specifika fysikalisk-kemiska faktorer som bedömdes med avseende på ekologisk status (se punkt 22) kraftigt mellan medlemsstaterna (från fyra i Ungern till över 80 i Tjeckien), vilket ibland berodde på att man inte hade gjort en ordentlig identifiering. Det kan leda till överoptimistisk klassificering av vattenförekomster.

## 30

I *bilaga II* presenteras den andel vattenförekomster som påverkades av föroreningar från punktkällor och diffusa källor samt den andel vattenförekomster som påverkades av tillförsel av organiska ämnen, övergödning och kontaminering av prioriterade ämnen eller andra specifika förorenande ämnen.

## 31

Vår analys visade att det fanns brister i den information per vattenförekomst som presenteras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009<sup>18</sup>: de anger inte alltid huruvida organisk förorening (BOD<sub>5</sub> och COD), näringsämnen (kväve och fosfor), fysikalisk-kemiska och prioriterade faktorer och bekämpningsmedel utgör ett problem för vattenkvaliteten i den aktuella vattenförekomsten.

## 32

Likå finns det brister och problem i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt vad beträffar den tillgängliga informationen per föroreningskälla:

- När det gäller föroreningar från punktkällor (såsom anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och industrianläggningar) saknades uppgifter framför allt om utsläppen av fysikalisk-kemiska och prioriterade ämnen. Den mesta informationen fanns tillgänglig för organiska utsläpp och utsläpp av näringsämnen från anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.
- När det gäller föroreningar från diffusa källor är det svårt att beräkna de olika källornas (användning av gödselmedel, erosion, deposition från atmosfären etc.) andelar, och därför grundades uppskattningarna främst på statistiska modeller.
- När det gäller förorenade områden och avfallsdeponier fanns ingen kvantifierad information om källans betydelse tillgänglig.

**De åtgärder som identifierades i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt är inte tillräckliga för att man på ett adekvat sätt ska angripa föroreningskällorna**

## 33

Enligt vägledning nr 21 från 2009 för rapportering inom ramen för ramdirektivet för vatten var medlemsstaterna tvungna att presentera åtgärderna i sin förvaltningsplan för avrinningsdistriktet i enlighet med tre kategorier: "grundläggande åtgärder" (åtgärder som krävs för att genomföra EU-direktiv), "andra grundläggande åtgärder" (andra åtgärder som införts genom ramdirektivet för vatten<sup>19</sup>) och "kompletterande åtgärder".

18 Detta utesluter inte att det på medlemsstatsnivå finns annan information tillgänglig som inte presenteras i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

19 De inbegriper i) när det gäller utsläpp från punktkällor: krav på förhandsreglering eller krav på förhandsprövning eller registrering som baseras på allmänna bindande regler, ii) när det gäller diffusa källor: åtgärder för att hindra eller reglera utsläpp av förorenande ämnen och iii) åtgärder som anses lämpliga för att täcka kostnaderna för vattentjänster.

## 34

De fyra medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009 saknade i allmänhet information om de förväntade resultaten av att de grundläggande åtgärderna genomfördes och om de ytterligare åtgärder som behövde vidtas för att man skulle uppnå god status.

**Utsläpp från tätbebyggelse: åtgärder utöver direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse missar en del viktiga aspekter**

## 35

Den "grundläggande åtgärden" för att komma till rätta med förorening från tätbebyggelse är att genomföra direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (se **tabell 1**).

## 36

Vad beträffar "andra grundläggande" och "kompletterande åtgärder" konstaterade revisionsrätten följande brister i de fyra medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009:

- När det gäller tätorter med mindre än 2 000 pe angav inte Tjeckiens, Ungerns och Slovakien's förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt hur många av dessa tätorter som påverkar vattenkvaliteten och därmed skulle kräva specifika åtgärder.

- Situationen när det gäller vattenkvaliteten i vattenförekomster kan göra att utsläppsgränsvärden som går utöver kraven i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (se **bilaga III**) måste fastställas. I fråga om Ungern och Rumänien nämndes att man skulle undersöka om de utsläppsgränsvärden som angavs i den nationella lagstiftningen var lämpliga. Tjeckien hade inte tagit med en sådan åtgärd eftersom de gränsvärden som fastställts i lagstiftningen hade uppdaterats 2007, dvs. kort innan förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt godkändes. I Ungerns fall angavs inte åtgärdens omfattning. I Rumäniens fall angav planen att strängare gränsvärden krävs i ett begränsat antal tätorter, men det är inte klart huruvida detta är tillräckligt för att täcka alla vattenförekomster som påverkas av betydande organisk förorening och förorening orsakad av näringsämnen.
- Frågan om hantering av regnvatten behandlade medlemsstaterna endast delvis. Både bräddningar – som inträffar vid kraftigt regn när kapaciteten hos ett avloppsnät och/eller en reningsanläggning inte räcker till – och urban avrinning<sup>20</sup> kan leda till vattenförorening. Ungern hade med en specifik åtgärd som främst bestod av upprättandet av en nationell plan för hantering av regnvatten, och Rumänien identifierade tätorter som behövde ledningsnät för regnvatten. Ingen av planerna innehöll specifika åtgärder för att hantera översvämningar<sup>21</sup>.

20 På grund av att det i stadsområden finns många ogenomträngliga ytor kan dagvatten inte tränga ner i jorden, och det vatten som rinner av innehåller därför alla möjliga förorenande ämnen.

21 I särskild rapport nr 2/2015 (punkterna 53–55) konstaterade revisionsrätten att det i fråga om bräddningar råder allmän brist på information om deras volym och föroreningsparametrar. I Tjeckien, Ungern och Rumänien finns det dessutom inga lagstadgade krav på vare sig ett godtagbart antal eller en godtagbar volym när det gäller bräddningar eller på en utspädningsgrad. Sådana krav finns i Slovakien och avgör vilken storlek bräddningstankarna ska ha. Emellertid måste varken bräddningens volym eller utspädningsgrad övervakas.

— Sedan slutet på 1990-talet betraktas förekomsten av mikroföroreningar i allt högre grad som ett problem när det gäller vattenkvalitet. Mikroföroreningar påträffas vanligtvis i läkemedel, kroppsvårdsprodukter och livsmedelstillsatser. Trots att problemet med mikroföroreningar blir allt större tog de fyra medlemsstaterna inte upp det i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009. Åtgärder som man kan vidta för att komma till rätta med detta problem är följande: i) förebygga/minska föroreningarna där de uppstår (vid källan) och ii) rena det förorenade vattnet (på avstånd från utsläppskällan).

## Förorening från industrialläggningar: brist på riktade åtgärder

### 37

En "grundläggande åtgärd" för att komma till rätta med förorening från industrialläggningar är att genomföra direktivet om industriutsläpp (se **tabell 1**).

### 38

Vad beträffar "andra grundläggande" och "kompletterande åtgärder" konstaterade revisionsrätten följande brister i de fyra medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009:

— För att minska föroreningarna från farliga ämnen krävs åtgärder som är inriktade på de ämnen som gör att vattenförekomster inte uppnår god ekologisk och kemisk status. Men ingen av de fyra medlemsstaterna hade med åtgärder som är inriktade på specifika ämnen.

— Alla fyra medlemsstater hade med åtgärder för återställande av förorenade områden och/eller avfallsdeponier, men endast i Tjeckiens och Slovakiens planer identifierades områden som ansågs utgöra en risk för vattenkvaliteten. Trots det konstaterade revisionsrätten att de utvalda områdena inte nödvändigtvis motsvarade de områden som de nationella organen med ansvar för saneringsstrategin hade prioriterat för sanering<sup>22</sup>.

## Förorening från jordbruket: åtgärder utöver nitratdirektivet är frivilliga

### 39

Den "grundläggande åtgärden" för att komma till rätta med förorening från jordbruket är att genomföra nitratdirektivet (se **tabell 1**).

### 40

Vad beträffar "andra grundläggande" och "kompletterande åtgärder" hänvisade de fyra medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt främst till åtgärderna inom landsbygdsutvecklingsprogrammen där jordbrukarna kan gå utöver den bindande lagstiftningen (t.ex. tillämpa strängare regler för användningen av gödselmedel än de som anges i nitratdirektivet). De åtgärderna är dock frivilliga och täcker eventuellt inte de områden där vattenföroreningen är som störst (se även punkterna 145–157)<sup>23</sup>.

22 I särskild rapport nr 23/2012 *Har EU:s strukturåtgärder till stöd för återställande av förfallna industri- och militärområden varit framgångsrika?* pekade revisionsrätten på ett antal hinder för att fastställa prioriteringar när det gäller återställande av områden (t.ex. att det saknas fullständiga och lämpliga register över förorenade områden) (se punkterna 37–44) (<http://eca.europa.eu>).

23 I detta sammanhang sägs i OECD-dokumentet *Water Quality and Agriculture: Meeting the Policy Challenge* (vattenkvalitet och jordbruk: hur den politiska utmaningen ska mötas) som publicerades 2012 att det krävs starkt politiskt engagemang för att möta de utmaningar som följer av hållbar förvaltning av vattenkvaliteten inom jordbruket.

## 41

Revisionsrätten konstaterade också följande brister i de fyra medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009:

- Trots att fosfor från diffus förorening spelar en betydande roll i den förorening av vattenförekomster som orsakas av näringsämnen, innehöll inte något program uppgifter om åtgärder som var direkt inriktade på att begränsa den mängd fosfor som sprids på jordbruksmark (kg/ha)<sup>24</sup>.
- Åtgärder för att minska erosionen – som på ett betydande sätt bidrar till fosforföroreningar – angavs i Tjeckiens, Ungerns och Rumäniens åtgärdsprogram. Men i Ungern avser åtgärden tillämpningen av den berörda normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (se **ruta 3**), medan det i Tjeckiens och Rumäniens program saknas närmare uppgifter om hur åtgärder ska genomföras.
- Åtgärder för minskad användning av bekämpningsmedel nämndes i alla fyra medlemsstaters åtgärdsprogram. Åtgärder var dock vaga eller hänvisade till de handlingsplaner för bekämpningsmedel som skulle antas och överlämnas till kommissionen senast den 26 november 2012 enligt direktivet om bekämpningsmedel (se **tabell 2**).

## Viktig information om finansieringen av åtgärderna saknas

### 42

Revisionsrätten konstaterade att det saknades uppskattning av kostnaderna för alla de åtgärder som angavs i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009. Informationen om källorna till och tillgången på medel var ofullständig när det gällde alla fyra medlemsstaterna.

### 43

Eftersom information om kostnader och om de förväntade resultaten av åtgärderna saknas (se punkt 34) går det inte att identifiera de kostnadseffektivaste åtgärderna.

### 44

Finansiering tillhandahålls sällan utanför EU:s program. De viktigaste finansieringskällorna är de program som medfinansieras av EU via Europeiska regionala utvecklingsfonden/Sammanhållningsfonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. De prioriteringar och den anslagsfördelning som fastställs i dessa program påverkar därför de framsteg som görs när det gäller vattenkvaliteten. Man har dock inte alltid lyckats samordna de organ som godkänner prioriteringar och projekt med de organ som godkänner åtgärdsprogrammet i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (se även punkt 38).

24 Som verksamma ämnen i gödselmedel ingår särskilt ett eller flera av följande ämnen: kväve, fosfat och kaliumklorid.

**Många vattenförekomster var undantagna från tidsfristerna 2015 och 2021**

**45**

Enligt förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 undantog de fyra medlemsstaterna ett betydande antal vattenförekomster från tidsfristen 2015 (se **tabell 5**) utan att ge någon tydlig motivering till det.

**46**

Antalet undantag i utkast till 2015 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt är fortsatt högt, med undantag av Rumänien och, när det gäller kemisk status, Slovakien. Det innebär att man inte kan räkna med att uppnå god vattenkvalitet i de undantagna vattenförekomsterna förrän under perioden 2021–2027.

**Tabell 5 Undantagna ytvattenförekomster (i % av det totala antalet ytvattenförekomster)**

Medlemsstat	Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009	Utkast till 2015 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt	Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009	Utkast till 2015 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt
	Ekologisk status		Kemisk status	
Tjeckien	90 %	63 %	31 %	36 %
Ungern	88 %	84 %	44 % <sup>2</sup>	75 %
Rumänien	36 %	14 %	6 %	2 %
Slovakien	<sup>1</sup>	47 %	<sup>1</sup>	1 %

1 Slovakien lämnade en uppgift (37 %) som gäller såväl ekologisk som kemisk status.

2 Procentsatsen beräknades utifrån antalet förekomster med känd status.

Källa: Information från medlemsstaterna via WISE eller från förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

**Noggrann uppföljning av kommissionen men förbättringar hänger på att medlemsstaterna är villiga att agera**

**47**

Kommissionen ansvarar inte för att godkänna de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som medlemsstaterna

antar. Om en medlemsstat inte följer EU-lagstiftningen har kommissionen trots det befogenhet att inleda ett överträdelseförfarande och i sista hand hänskjuta ärendet till Europeiska unionens domstol. År 2008 införde kommissionen det så kallade pilotförfarandet som används som ett första steg för att försöka lösa problem, så att formella överträdelseförfaranden om möjligt kan undvikas.

## Iakttagelser

### 48

Kommissionen granskade alla medlemsstaters förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009 och presenterade specifika iakttagelser och rekommendationer för varje medlemsstat i två rapporter<sup>25</sup> som åtföljde två kommissionsmeddelanden. Kommissionen höll också bilaterala möten 2013 och 2014 med alla fyra medlemsstaterna där den tog upp sina viktigaste frågor.

### 49

I samband med godkännandet av partnerskapsavtalen<sup>26</sup> och de operativa programmen om miljön för programperioden 2014–2020 bedömde kommissionen antagandet av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som ett kriterium för att ett förhandsvillkor skulle vara uppfyllt<sup>27</sup>. I Tjeckien, Ungern och Slovakien ansågs inte detta kriterium ha uppfyllts. De operativa programmen innehåller åtgärder som ska vidtas som en konsekvens av det, men de omfattar inte alla de brister som identifierades under de bilaterala mötena med Ungern och Slovakien (se punkt 48). I stället betraktar kommissionen de åtgärder som anges i protokollen från dessa bilaterala möten som åtgärder som medlemsstaterna ska vidta. Men protokollen har inte samma bindande verkan som operativa program. Endast när det gällde Tjeckien hänvisade man särskilt i det operativa programmet<sup>28</sup> till de krav som kommissionen framförde under det bilaterala mötet. Generellt sett försvagar detta sätt att agera förhandsvillkorets effekt.

### 50

Utkosten till 2015 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt innehåller fortfarande flera av de brister som revisionsrätten och kommissionen konstaterade i planerna från 2009 när det gäller identifiering av lämpliga åtgärder.

### Åtgärder och instrument som medlemsstaterna har genomfört för att minska de föroreningar som orsakas av avloppsvatten

### 51

Revisionsrätten granskade huruvida de åtgärder och instrument som har genomförts i de fyra medlemsstaterna är lämpliga för att komma till rätta med föroreningar från avloppsvatten som tätorter och industrianläggningar släpper ut.

### Förorening från tätorter: framsteg i reningen av avloppsvatten, men tillgängliga instrument skulle kunna användas bättre

### 52

Ett viktigt sätt att minska föroreningen från tätorter i de fyra medlemsstaterna var att öka andelen avloppsvatten som renas ordentligt. Revisionsrätten granskade därför huruvida de fyra medlemsstaterna

- hade gjort framsteg i fråga om den kvantitet avfallsvatten som renas ordentligt,

25 SWD(2012) 379 final, 14.11.2012, rapporter per medlemsstat som åtföljer rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och SWD(2015) 50 final, 9.3.2015: rapport om framstegen i genomförandet av ramdirektivet för vatten och åtgärdsprogrammen, som åtföljer kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet *Ramdirektivet för vatten och översvämningsdirektivet: åtgärder för att nå "god status" för EU:s vatten och minska översvämningsriskerna.*

26 Ett partnerskapsavtal är en strategisk plan som förhandlas fram av kommissionen och de nationella myndigheterna med investeringsprioriteringar som omfattar de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

27 Om de förhandsvillkor som fastställs i EU:s bestämmelser inte uppfylls måste handlingsplaner utarbetas för att se till att de är uppfyllda senast den 31 december 2016.

28 Det operativa programmet godkändes i april 2015.

## lakttagelser

- hade ett inspektionssystem som såg till att de utsläppsgränsvärden som fastställts i utsläppstillstånden följts,
- använde den vattenföroreningsavgift som anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse ska betala som ett instrument för att avskräcka från förorenande utsläpp.

### Framsteg har gjorts i fråga om den kvantitet avloppsvatten som renas

#### 53

De fyra medlemsstaterna måste uppfylla de mål som fastställts i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (se **tabell 1**) enligt tidsfristerna<sup>29</sup> i anslutningsfördragen.

#### 54

Enligt artikel 5 i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse var medlemsstaterna tvungna att ange känsliga områden, särskilt områden där det finns risk för eutrofiering. Tjeckien, Rumänien och Slovakien klassificerade hela sitt territorium som känsligt område. Ur vattenkvalitetsperspektiv är det positivt eftersom det i dessa områden krävs mer långtgående rening/tertiär rening av avloppsvatten för tätorter med mer än 10 000 pe, dvs. minskning av näringsämnen som leder till eutrofiering (se **bilaga III**). När det gäller Ungern, se punkt 64.

#### 55

För att kunna göra framsteg var medlemsstaterna tvungna att öka den andel av befolkningen som är ansluten till ett reningsverk och förbättra reningstekniken, dvs. se till att utsläppsgränsvärdena följdes med avseende på organisk förorening (BOD<sub>5</sub> och COD) genom sekundär rening och förorening som orsakas av näringsämnen (N<sub>tot</sub> och P<sub>tot</sub>) genom mer långtgående rening/tertiär rening. De utsläppsgränsvärden som fastställdes per reningsverk skulle dessutom återspegla vattenkvaliteten i den vattenförekomst som tar emot avloppsvattnet.

### Fler hushåll är anslutna till avloppsnät och reningsverk, men särskilt i två medlemsstater finns det fortfarande brister

#### 56

**Diagram 3** visar att en större andel av den totala befolkningen nu är ansluten till både offentliga avloppsnät och reningsverk. I samtliga fyra medlemsstater ökade den anslutna befolkningsandelen mellan 2008 och 2012. I Rumänien, som anslöt sig till EU tre år senare än de andra tre medlemsstaterna, var den anslutna befolkningsandelen lägst totalt sett.

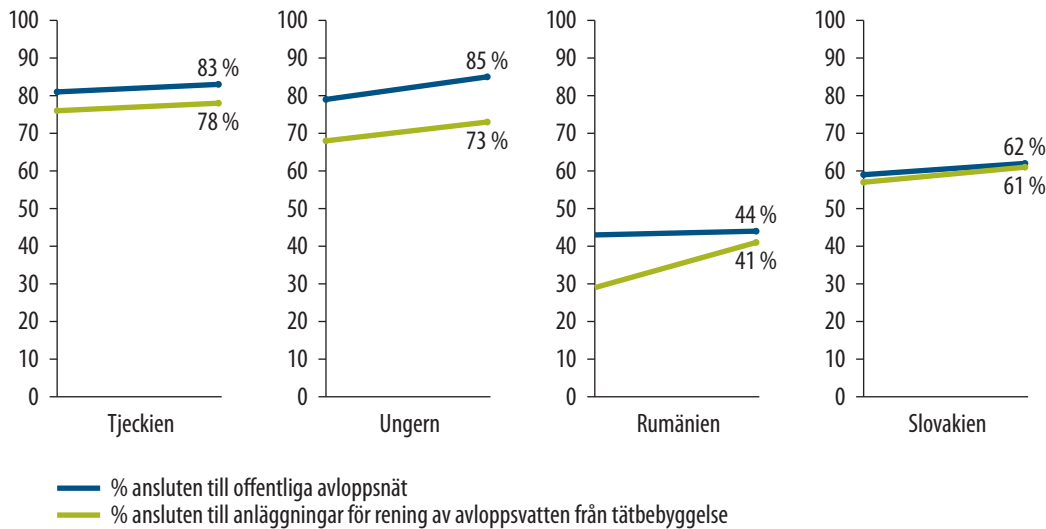
#### 57

Skillnaden mellan den andel av den totala befolkningen som är ansluten till offentliga avloppsnät och den andel som är ansluten till en anläggning för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse visar att inte allt avloppsvatten från den anslutna befolkningen renas i ett reningsverk. Denna skillnad är störst i Ungern och minst i Slovakien.

<sup>29</sup> Slutgiltiga tidsfrister för att genomföra direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse: Tjeckien 31.12.2010, Ungern 31.12.2015, Rumänien 31.12.2018 och Slovakien 31.12.2015.

Diagram 3

### Andel av den totala befolkningen som är ansluten till offentliga avloppsnät och till en anläggning för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse: framsteg mellan 2008 och 2012



*Källa:* Andel som är ansluten till offentliga avloppsnät: statistikkontoren i Tjeckien, Ungern och Slovakien och Rumäniens rapport om genomförandet av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse från den 30 juni 2013 när det gäller uppgifter för 2008 och från statistikkontoret när det gäller uppgifter för 2012.

Andel som är ansluten till anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse: statistikkontoren i Tjeckien, Rumänien och Slovakien och Eurostat (uppgifter för 2011) när det gäller Ungern.

## 58

Den totala befolkning som ännu inte är ansluten till ett offentligt avloppsnät kan delas in på följande sätt:

- Befolkningen i tätorter med minst 2 000 pe för vilken det ännu inte finns någon insamling. Detta är fallet i Rumänien där 39,8 % av belastningen<sup>30</sup> inte hade samlats in i slutet av 2012. Rumänien har tid på sig fram till 2018 att fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.
- Befolkningen i tätorter med minst 2 000 pe för vilken belastningen samlas in genom individuella system (t.ex. septiktankar)<sup>31</sup>. Den belastning som samlades in genom individuella system i de fyra medlemsstaterna var följande: Tjeckien: 7 %, Ungern: 14 %, Rumänien: 1 % och Slovakien: 13 %.
- Befolkningen i tätorter med under 2 000 pe för vilken det inte finns någon insamling.

30 Belastningen är det organiskt nedbrytbara materialet från en tätort uttryckt i pe. En pe motsvarar föroreningsbelastningen hos det avlopp som genereras av en invånare och motsvarar den mängd biologiskt nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 60 g löst syre per dygn under fem dygn.

31 Se punkterna 21 och 22 i särskild rapport nr 2/2015.

## 59

Enligt direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse ska de individuella systemen ge motsvarande skydd för miljön som när det gäller avloppsvatten från tätbebyggelse som släpps ut i ledningsnät. Revisionsrätten konstaterar att på grundval av den information som medlemsstaterna har lämnat till kommissionen går det inte att bedöma huruvida dessa system är förenliga med direktivet. Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 innehåller inte heller någon information om detta. Under det andra halvåret 2014 bad kommissionen medlemsstaterna förklara hur direktivet hade följts.

## 60

När det gäller tätorter med mindre än 2 000 pe föreskriver direktivet att där det finns ledningsnät måste lämplig rening garanteras vid utsläpp i sötvatten eller flodmynningar. Tjeckiens och Ungerns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009 innehöll dock ingen information om antalet tätorter som hade ledningsnät men saknade reningsverk. Utöver kraven i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse måste medlemsstaterna enligt ramdirektivet för vatten fastställa åtgärder för de tätorter där utsläppet av avloppsvatten har negativa konsekvenser för vattenkvaliteten. Åtgärderna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 är dock vaga (se punkt 36).



Foto 1 – Reningsverk i Ungern.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

**Betydande framsteg i fråga om sekundär och tertiär rening av avloppsvatten i tre av medlemsstaterna, men alla ligger fortfarande efter**

## 61

Det gjordes betydande framsteg i fråga om sekundär rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i tätorter med minst 2 000 pe under perioden 2007/2008 till 2011/2012<sup>32</sup> (se **diagram 4**). I tre av de fyra medlemsstaterna uppfyllde över 90 % av avloppsvattnet från tätorter i slutet av 2012 direktivets utsläppsvärden för BOD<sub>5</sub> och COD.

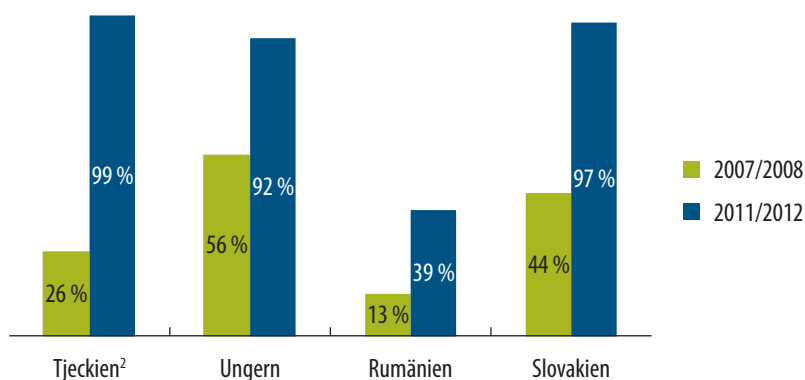
## 62

Den lägre procentsatsen för sekundär rening för Rumänien (39 %) beror delvis på att landet anslöt sig till EU tre år senare än de andra medlemsstaterna. År 2012 låg Rumänien också efter i tidsschemat när det gällde den mellanliggande tidsfristen i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse i fråga om sekundär rening (senast 2010 skulle 51 % av belastningen renas ordentligt).

32 Uppgifter som medlemsstaterna lämnade till kommissionen 2010 avseende perioden 2007/2008 och i mitten av 2014 avseende perioden 2011/2012.

Diagram 4

**Framsteg under perioden 2007/2008 till 2011/2012<sup>1</sup> i fråga om sekundär rening av avloppsvatten från tätbebyggelse för tätorter med  $\geq 2\ 000$  pe (uttryckt i % av den totala belastningen i dessa tätorter, exklusive den belastning som tillförs individuella system)**



1 Uppgifterna för Ungern gäller 2007 och 2011, för Rumänien 2007 och 2012 och för Tjeckien och Slovakien 2008 och 2012.

2 Uppgifterna för Tjeckien gäller hela territoriet och inte bara delen i Donaus avrinningsdistrikt.

Källa: Revisionsrättens analys av uppgifter som medlemsstaterna lämnat till kommissionen.

63

De framsteg som gjordes i fråga om tertiär rening av avloppsvatten från tätbebyggelse under perioden 2007/2008 till 2011/2012 var lika stora. **Diagram 5** visar belastningssituationen i alla tätorter med över 10 000 pe. Den visar procentsatsen för den totala belastning (exklusive den belastning som tillförs individuella system) som uppfyller utsläppsgrenvärdena för  $N_{tot}$  och  $P_{tot}$  enligt direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

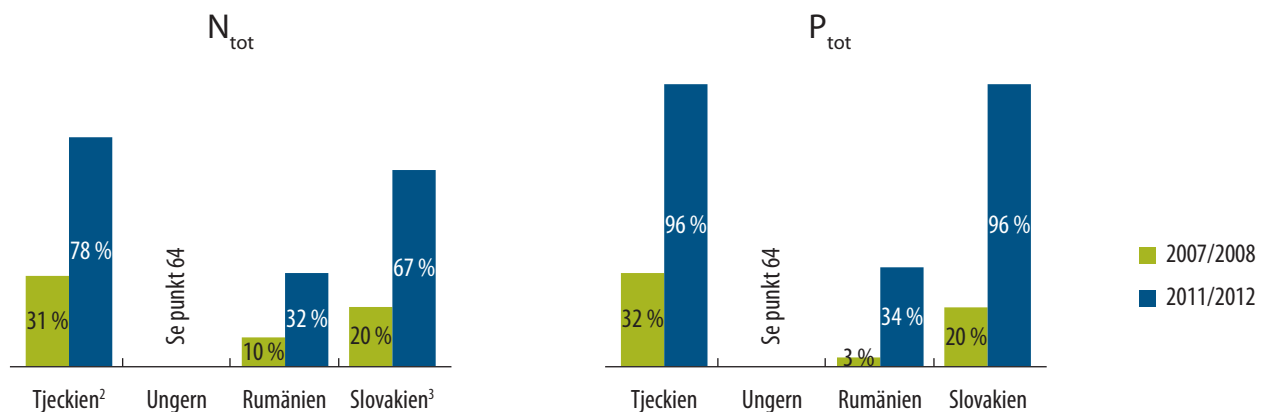
64

Ungern förklarade inte hela sitt territorium som känsligt område utan tillämpar artikel 5.4. i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Det betyder att det inte är de enskilda reningsverken som måste tillämpa gränsvärdena för  $N_{tot}$  och  $P_{tot}$  så länge som man kan visa att den sammanlagda belastning som tillförs samtliga reningsverk (minst 2000 pe) reduceras med åtminstone 75 % såvitt avser både  $N_{tot}$  och  $P_{tot}$ . Ungerns totala andel renat avloppsvatten var betydligt lägre än Tjeckiens och Slovakien<sup>33</sup> men uppfyllde nästan kravet på 75 % i slutet av 2012<sup>34</sup>.

33 Enligt uppgifter från 2012 som medlemsstaterna lämnat till kommissionen är den belastning från tätorter med minst 2 000 pe som uppfyllde gränsvärdena i direktivet följande: i) vad avser  $N_{tot}$ : Tjeckien: 83 %, Ungern: 33 %, Slovakien: 60 % och ii) vad avser  $P_{tot}$ : Tjeckien: 77 %, Ungern: 39 %, Slovakien: 86 %.

34 Enligt uppgifter som de ungerska myndigheterna lämnat till kommissionen hade halterna i den belastning som tillförs reningsverk minskat med 73,1 % för  $N_{tot}$  och 74,4 % för  $P_{tot}$ .

**Diagram 5** Framsteg under perioden 2007/2008 till 2011/2012<sup>1</sup> i fråga om tertiär rening av avloppsvatten från tätbebyggelse för tätorter med över 10 000 pe (uttryckt i % av den totala belastningen i dessa tätorter, exklusive den belastning som tillförs individuella system)



1 Se fotnot 1 till figur 4 för referensdatum.

2 I Tjeckien uppfyllde inte reningsverket i Prag, som renar 15 % av den totala belastningen i tätorter med minst 2 000 pe, kraven i direktivet 2012. Man räknar med att Prags avloppsvatten kommer att renas på ett tillfredsställande sätt senast 2018.

3 För Slovakien fanns inte separata uppgifter om  $N_{tot}$  och  $P_{tot}$  tillgängliga. De uppgifter som använts motsvarar den belastning som uppfyller utsläppsgrenvärdena för en av eller båda parametrarna.

Källa: Revisionsrättens analys av uppgifter som medlemsstaterna lämnat till kommissionen.

## lakttagelser

### 65

Trots de framsteg som gjorts främst tack vare resurser från Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden<sup>35</sup> konstaterar revisionsrätten att alla fyra medlemsstaterna är försenade och att de inte kommer att kunna hålla de mellanliggande och/eller slutgiltiga tidsfrister för att genomföra direktivet<sup>36</sup>. Vi konstaterar också att den finansiella hållbarheten<sup>37</sup> för den nybyggda eller sanerade infrastrukturen inte kan garanteras, vilket utgör en risk för vattenkvaliteten på lång sikt.

**Utsläppsgränsvärden som går längre än kraven i direktivet i 25 % av de fall som granskades av revisionsrätten**

### 66

Situationen när det gäller vattenkvaliteten i en vattenförekomst kan vara sådan att gränsvärden som är strängare än de som anges i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse måste fastställas för en anläggning för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. I det urval på 28 anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som vi granskade innehöll utsläppstillstånden för sju anläggningar (25 %) gränsvärden som var strängare än de som anges i nationell<sup>38</sup> lagstiftning: tre av fyra granskade fall i Tjeckien<sup>39</sup> (alla gäller näringsämnen) och fyra av sju granskade fall i Ungern (varav två gäller näringsämnet  $P_{tot}$ ).

### 67

I Ungern, å andra sidan, hade tre av de sju granskade anläggningarna teknisk kapacitet att avlägsna näringsämnen ( $N_{tot}$  och  $P_{tot}$ ) och därmed förbättra kvaliteten på spillvattnet men var inte skyldiga att göra det enligt utsläppstillståndet.

### 68

Enligt uppgifter som medlemsstaterna lämnat till kommissionen följde omkring 20 %<sup>40</sup> av det avloppsvatten som renats från tätorter på mellan 2 000 och 10 000 pe gränsvärdena i direktivet för  $N_{tot}$  och  $P_{tot}$  2012. Detta är inte ett krav i direktivet men positivt för vattenkvaliteten.

### 69

Den nationella lagstiftningen i de fyra medlemsstaterna innehåller inga utsläppsgränsvärden för mikroföroreningar. Det skulle krävas stora förbättringar av de nuvarande reningsprocesserna för att avlägsna sådana ämnen (se punkt 36).

### 70

Ett initiativ togs på EU-nivå när ramdirektivet för vatten ändrades 2013<sup>41</sup> av Europaparlamentet och rådet som bland annat begärde att kommissionen senast till september 2015 skulle utarbeta en strategi mot förorening av vatten genom läkemedel och senast till september 2017 föreslå åtgärder som skulle vidtas på unionsnivå och/eller medlemsstatsnivå för att genomföra en sådan strategi. Genom ändringen infördes också en bevakningslista över ämnen för vilka unionsomfattande övervakningsdata ska samlas. Den första bevakningslistan över tio ämnen upprättades i mars 2015 och innehåller läkemedel och bekämpningsmedel.

- 35 Den 31 december 2014 uppgick EU:s bidrag till avloppsvatten i budgeten för de operativa programmen i de fyra besökta medlemsstaterna till 5,07 miljarder euro.
- 36 Se punkterna 24–26 i särskild rapport nr 2/2015.
- 37 Se punkterna 89–105 i särskild rapport nr 2/2015.
- 38 För vissa parametrar föreskriver den nationella lagstiftningen i alla fyra medlemsstaterna gränsvärden som är strängare än gränsvärdena i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.
- 39 År 2011 infördes i Tjeckiens lagstiftning en uppsättning utsläppsgränsvärden som är resultatet av att man har använt bästa tillgängliga teknik. Det är dessa gränsvärden som de myndigheter som utfärdar tillstånd ska ta hänsyn till när de vill införa gränsvärden som är strängare än de krav som anges i lagstiftningen. I praktiken betyder det att dessa gränsvärden har blivit de maximivärden som myndigheterna kan föreskriva. Merparten av utsläppsgränsvärdena för de fyra anläggningar för rening av avloppsvatten som granskades var strängare än de som anges i direktivet, och de krav som hade fastställts i nationell lagstiftning motsvarar dessa maximigränser.
- 40 I Tjeckien är den belastning som följer gränsvärdena för  $P_{tot}$  ännu högre, nämligen 97%.
- 41 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU av den 12 augusti 2013 om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område (EUT L 226, 24.8.2013, s. 1).

## Tillsynssystemets avskräckande effekt är begränsad

### 71

Korrekt fastställda utsläppsgränsvärden får effekt på vattenkvaliteten bara om de följs. Därför är det viktigt med ett ändamålsenligt tillsynssystem<sup>42</sup> så att man kan se till att de gränsvärden som anges i utsläppstillstånden för anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse följs.

### 72

Efterlevnaden ska garanteras genom följande två typer av kontroller:

- De som utförs av anläggningsoperatörerna utifrån de vattenprover som de själva tar (nedan kallade *egenkontroller*).
- De som utförs av offentliga tillsynsorgan<sup>43</sup>.

### 73

Vad beträffar egenkontrollerna konstaterar revisionsrätten att i det urval på 28 anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som granskades uppfyllde alla utom en kraven i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse när det gällde antalet kontroller. År 2012 respekterade dessutom 25 av de 28 anläggningarna de gränsvärden som angavs i deras tillstånd<sup>44</sup>.

### 74

Inte i någon av de fyra medlemsstater-na föreskrivs det antal kontroller som de offentliga tillsynsmyndigheterna ska utföra<sup>45</sup>. Det bestämmer därför myndigheten själv med hänsyn till sina tillgängliga resurser. Det faktiska antalet kontroller som genomförts varierar mellan medlemsstaterna (se **tabell 6**). Bland de länder som lämnade uppgifter till revisionsrätten genomförde Slovakien kontroller mest sällan. Från Ungern fick vi inga uppgifter om kontrollfrekvensen. I Slovakien tar tillsynsorganet sällan egna prover på spillvattnet utan förlitar sig i stället på operatörernas egenkontroller som utförs av ackrediterade laboratorier.

### 75

När utsläppsgränsvärden överskrids och det konstateras av de offentliga tillsynsorganen utgår böter<sup>46</sup> enligt den nationella lagstiftningen i alla fyra medlemsstaterna.

### 76

I Ungern och Rumänien tillämpas böterna per förorenande ämne för vilket gränsvärdet överskridits. Beloppen per kilo förorening som överskrider gränsvärdet varierar mellan de förorenande ämnena<sup>47</sup>. I Rumänien bedöms också hur allvarlig överträdelsen är så att tillsynsorganet kan välja att utfärda en varning i stället för böter. Rumäniens statistik över resultaten av 2012 års kontroller visar att fem gånger så många varningar som böter utfärdades.

42 På EU-nivå finns Europaparlamentets och rådets rekommendation 2001/331/EG av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (EGT L 118, 27.4.2001, s. 41). Den innehåller riktlinjer för att organisera (upprättande av miljötillsynsplaner) och utföra kontroller (inspektion på plats och rapportering).

43 Dessa organ är följande: i Tjeckien: Tjeckiens miljöinspektion (CZIP); i Ungern: det nationella generaldirektoratet för katastrofhantering vid inrikesministeriet (sedan april 2014); i Rumänien: Rumäniens nationella vattenförvaltning (ANAR); i Slovakien: Slovakiens miljötillsynsmyndighet (SZIP). Andra organ kan också utföra kontroller på anläggningarna för rening av avloppsvatten, t.ex. de myndigheter som utfärdar tillståndet. Dessa kontroller ingick inte i revisionsrättens bedömning.

44 Se punkterna 48 och 50 i särskild rapport nr 2/2015.

45 I rådets slutsatser av den 11 juni 2012 pekade man på behovet av bättre tillsyn, och i ett yttrande från Regionkommittén betonades att en EU-ram för nationell tillsyn kan säkra lika villkor vid rättsliga åtgärder. Vidare påpekades värdet av att kommissionen tillsynsroll är väldefinierad.

46 Straffrättsliga påföljder (t.ex. fängelsestraff) behandlas inte i denna rapport.

47 Till exempel i Ungern är beloppet per kilo förorening (omvandlat från forint till växelkursen den 31 december 2014: 315,54) 1,11 euro för  $N_{tot}$  och 7,29 euro för  $P_{tot}$ . I Rumänien är beloppet per kilo förorening (omvandlat från rumänska leu till växelkursen den 31 december 2014: 4,4828) 1,71 euro för  $N_{tot}$  och  $P_{tot}$ .

## Kontroller som utförs av offentliga tillsynsorgan

Medlemsstat	Faktiskt antal kontroller av anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse
Tjeckien	Anläggningar med en kapacitet över 10 000 pe: en gång om året. Anläggningar med en kapacitet mellan 2 000 och 10 000 pe: vart tredje år. Övriga anläggningar: vart femte år.
Ungern	Inga uppgifter. Utifrån den frekvens som vi observerade för ett urval av sju anläggningar för rening av avloppsvatten drar vi slutsatsen att anläggningarna inte nödvändigtvis kontrolleras varje år.
Rumänien	År 2013 kontrollerades alla anläggningar med en kapacitet $\geq$ 2 000 pe.
Slovakien	Anläggningar med en kapacitet över 10 000 pe: mindre än 10 % av dem kontrollerades 2013. Alla anläggningar sammantagna: mindre än 12 % av dem kontrollerades 2013.

Källa: Revisionsrättens analys av nationell lagstiftning och uppgifter från tillsynsorgan.

## 77

I Tjeckien och Slovakien är bötesbeloppet inte avhängigt av det aktuella förorenande ämnet eller den mängd föroreningar som överskrider gränsvärdet. I stället fastställs beloppet med utgångspunkt i hur allvarig den offentliga tillsynsmyndigheten anser att den bristande efterlevnaden av tillståndsvillkoren är (maxbeloppet<sup>48</sup> anges i den nationella lagstiftningen).

## 78

Ingen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 innehöll en åtgärd för att bedöma tillsynssystemets ändamålsenlighet och avskräckande effekt.

### Vattenföroreningsavgiften användes delvis som ett instrument för att avskräcka från utsläpp av förorenande ämnen

## 79

Lagstiftningen i alla fyra medlemsstaterna föreskriver att vattenföroreningsavgift kan tas ut av dem som släpper ut förorenat vatten. Den grundas på de utsläppta föroreningarnas mängd och/eller koncentration (mg/l). En sådan avgift överensstämmer med principen att förorenaren betalar<sup>49</sup>, enligt vilken förorenare måste stå för kostnaderna för att minska de föroreningar som de har orsakat. En vattenföroreningsavgift kan tjäna tre syften: i) samla in pengar, ii) vara ett incitament att följa de utsläppsgränsvärden som fastställts i de tillstånd som utfärdas till utsläppare av avloppsvatten och/eller iii) fungera som incitament att minska föroreningarna ytterligare genom att gå längre än de gränsvärden som fastställts.

48 I Tjeckien kan bötesbeloppet för bristande efterlevnad av tillståndsvillkoren uppgå till 180 278 euro (omvandlat från tjeckiska kronor till växelkursen den 31 december 2014: 27,735). I Slovakien kan böterna för bristande efterlevnad av tillståndsvillkoren uppgå till mellan 1 000 euro och tre gånger den årliga vattenföroreningsavgiften eller en euro per m<sup>3</sup> som släppts ut under en period på högst ett år.

49 Artikel 191.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version).

## lakttagelser

### 80

Den avgift som ska betalas för utsläpp av avloppsvatten i ytvatten är begränsad till ett antal förorenande ämnen (se **bilaga IV**). När det gäller organisk förorening tar tre av de fyra medlemsstaterna inte ut någon avgift för BOD<sub>5</sub>. När det gäller förorening som orsakas av näringsämnen har det i Tjeckien och Ungern inte fastställts någon avgift för N<sub>tot</sub> men däremot för N<sub>inorg</sub> (som är en del av N<sub>tot</sub>). Avgiften uttryckt i euro/ton per förorenande ämne varierar kraftigt mellan de fyra medlemsstaterna.

### 81

I regel är alla anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse skyldiga att betala vattenföroreningsavgift med undantag av mindre utsläppare<sup>50</sup> i Slovakien (som släpper ut mindre än 10 000 m<sup>3</sup>/år eller 1 000 m<sup>3</sup>/månad). Trots det

- tar man i Tjeckien<sup>51</sup> och Slovakien inte ut någon avgift per förorenande ämne under vissa tröskelvärden<sup>52</sup> som fastställts i lagstiftningen,
- tar man i Rumänien inte ut någon avgift per förorenande ämne när avloppsvattnet är mindre förorenat än den ytvattenförekomst som är recipient<sup>53</sup>. Det gynnar t.ex. dem som släpper ut avloppsvatten i vattenförekomster med höga halter av föroreningar.

### 82

Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009<sup>54</sup> innehöll inga åtgärder för att bedöma avgiftsbeloppens ändamålsenlighet<sup>55</sup>.

## Förorening från industri-anläggningar: svårigheter att fastställa utsläppgränsvärden och brister i upprätthållandet av dem

### 83

Medlemsstaterna har två viktiga verktyg till sitt förfogande för att påverka utsläppen av förorenande ämnen från industri-anläggningar: gränsvärdena i de tillstånd som utfärdas<sup>56</sup> och vattenföroreningsavgiften.

### 84

Industri-anläggningar kan släppa ut sitt avloppsvatten direkt i vattendrag eller indirekt via ett offentligt avloppsnät så att det renas vid en anläggning för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

### 85

Enligt direktivet om industriutsläpp (se **tabell 1**) måste industri-anläggningar som bedriver angivna aktiviteter<sup>57</sup> ha tillstånd att driva anläggningen. Tillståndet ska omfatta gränsvärden för utsläpp av förorenande ämnen och krav på kontroll. Tillstånden ska inte överskrida de utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik, i enlighet med vad kommissionen, biträdd av en expertkommitté, antagit. I november 2015 hade sju sådana "slutsatser om bästa tillgängliga teknik" antagits. Anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse omfattas i princip inte av detta direktiv.

50 I praktiken innebär det att endast omkring 30 % av utsläpparna i Slovakien är skyldiga att betala en avgift.

51 I Tjeckien tas också en avgift ut för den volym avloppsvatten som släpps ut om den överstiger 100 000 m<sup>3</sup>/år. Avgiften är oberoende av avloppsvattnets föroreningsgrad.

52 Tröskelvärdena gäller i) föroreningsvolymen (i kg/år) och ii) föroreningshalten i det utsläppta vattnet (i mg/l). Tröskelvärdena är sådana att det i Tjeckien är osannolikt att anläggningar med en kapacitet över 10 000 pe betalar en avgift för P<sub>tot</sub> och N<sub>inorg</sub>, medan det i Slovakien är osannolikt att anläggningar med minst 2 000 pe betalar en avgift för den totala mängden suspenderade ämnen (TSS) och att anläggningar över 10 000 pe betalar en avgift för N<sub>tot</sub> och P<sub>tot</sub>.

53 En avgift ska alltid betalas vid utsläpp i grundvattnet.

54 I Tjeckiens förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt anges att det vore tillrädligt att utvärdera avgiftssystemets ändamålsenlighet.

55 I studien *Water Legislation: Cost of Non-Europe Report* (rapport om kostnaderna om EU inte fortsätter att vidta åtgärder på vattenlagstiftningsområdet) från Europaparlamentets utredningstjänst sägs bland annat att ekonomiska instrument inte används tillräckligt därför att man inte har tillräckliga kunskaper om hur de används. Dokument PE 536.369 som offentliggjordes i maj 2015.

56 I studien *Water Legislation: Cost of Non-Europe Report* (rapport om kostnaderna om EU inte fortsätter att vidta åtgärder på vattenlagstiftningsområdet) från Europaparlamentets utredningstjänst sägs bland annat att den utsläppsreglering som föreskrivs i ramedirektivet för vatten skulle behöva tillämpas för att förbättra regleringen av industrikemikalier i vatten. Dokument PE 536.369 som offentliggjordes i maj 2015.

57 Direktivet omfattar bland annat industrier inom energisektorn, produktion och omvandling av metaller och mineralindustrin, den kemiska industrin och avfallshanteringsindustrin.

## lakttagelser

### 86

Revisionsrätten granskade huruvida de fyra medlemsstaterna

- hade en process för att fastställa utsläppsgränsvärden,
- hade infört ett tillsynssystem för att se till att gränsvärdena inte överskreds,
- använde den vattenföroreningsavgift som industrianläggningar ska betala som ett instrument för att avskräcka från utsläpp av förorenande ämnen.

### De myndigheter som fastställer utsläppsgränsvärden är ofta beroende av information som utsläpparna själva lämnar

### 87

Om avloppsvatten släpps ut direkt krävs utsläppstillstånd i alla fyra medlemsstaterna. Tillståndet gäller mellan fyra och tio år beroende på medlemsstat. Lagstiftningen i alla fyra medlemsstaterna anger att de behöriga myndigheterna när som helst kan återkalla eller ändra tillstånden om så krävs av skäl som rör vattenkvaliteten i de vattenförekomster som är recipienter.

### 88

Vad beträffar direkta utsläpp fastställer den nationella lagstiftningen i de fyra medlemsstaterna gränsvärden för ett antal ämnen som ofta anges per industrisektor. De myndigheter som utfärdar tillstånden kan också fastställa gränsvärden för ämnen som inte anges i lagstiftningen.

### 89

Men på grund av komplexiteten hos vissa processer och den ständiga tekniska utvecklingen är den utfärdande myndigheten beroende av den information som anläggningarna själva lämnar, både när det gäller typ av förorenande ämnen och de utsläppsgränsvärden som rimligen går att uppnå. Detta ger industrianläggningarna utrymme att påverka, särskilt de som inte tillämpar bästa tillgängliga teknik.

### 90

Tillstånden för industrianläggningar som släpper ut avloppsvatten direkt i vattenförekomster innehåller i regel gränsvärden för kemiska ämnen, medan sådana gränsvärden sällan föreskrivs för anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, trots att de ofta tar emot avloppsvatten från industrianläggningar. Det var huvudsakligen i tillstånden för de tolv granskade rumänska anläggningarna för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som revisionsrätten fann fler ämnen än vad som fastställs i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (se **bilaga III**).

### 91

När det gäller avloppsvatten som släpps ut indirekt fastställs det i kontraktet<sup>58</sup> mellan den operatör som driver avloppsnätet eller reningsverket och industrianläggningen vilka gränsvärden som industrianläggningen ska respektera. För de ämnen där den nationella lagstiftningen antingen endast anger vägledande gränsvärden (Tjeckien och Slovakien) eller inte fastställer några gränsvärden alls (se exempel i **bilaga V**) avgörs de utsläppsgränsvärden som man kommer överens om av de berörda parternas förhandlingsstyrka.

58 Om en industrianläggning som omfattas av direktivet om industriutsläpp gör sina utsläpp direkt till ett offentligt avloppsnät ska gränsvärdena fastställas i enlighet med det tillstånd som getts som resultat av att detta direktiv tillämpas.

## 92

Ungern och Slovakien tog med översyn av gällande tillstånd eller av förfarandet för utfärdande av tillstånd som åtgärder i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Tjeckien hade en åtgärd som endast hänvisade till användningen av bästa tillgängliga teknik. I Ungerns fall angavs inte åtgärdens omfattning. I Ungern finns det dessutom ingen databas över utsläppstillstånd som utfärdats till industriföretag som inte omfattas av direktivet om industriutsläpp, vilket försvårar en omfattande översyn. I Slovakien konstaterade revisionsrätten brister i översynen av tillstånden för två granskade anläggningar.

### Brister i tillsynssystemet

## 93

Efterlevnad av utsläppsgränsvärden säkerställs på två sätt: genom egenkontroller som utsläpparna av avloppsvatten gör och genom kontroller som offentliga tillsynsorgan gör.

## 94

I de fyra medlemsstater som vi besökte är industrianläggningar som släpper ut avloppsvatten direkt i ytvatten skyldiga enligt lag att göra egenkontroller av sina utsläpp<sup>59</sup>. Hur ofta dessa egenkontroller ska utföras anges i regel i utsläppstillståndet. I Ungern, Rumänien och Slovakien fastställs i lagstiftningen hur många kontroller som minst ska göras varje år.

## 95

Inte i någon av de fyra medlemsstaterna föreskrivs antalet kontroller som de offentliga tillsynsmyndigheterna ska utföra; enda undantag är kontroller av industrianläggningar som omfattas av direktivet om industriutsläpp. I direktivet anges hur ofta sådana kontroller minst ska genomföras. På grundval av medlemsstaternas statistik för perioden 2012–2013 konstaterar revisionsrätten att

- kontrollernas omfattning när det gäller de anläggningar som omfattas av direktivet om industriutsläpp uppfyllde kraven,
- när det gäller direkta utsläpp från anläggningar som inte omfattas av direktivet om industriutsläpp är situationen i fråga om den offentliga tillsynens frekvens mycket lik den som beskrivs i **tabell 6**: den var lägst i Slovakien, och från Ungern fick vi inga uppgifter som gör att vi kan bedöma den,
- när det gäller indirekta utsläpp gör offentliga tillsynsorgan få kontroller vid de berörda industrianläggningarna eftersom ansvaret för att se till att de utsläppsgränsvärden som fastställts i kontrakt respekteras främst vilar på operatören av anläggningen för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Vid 22 av de 26 anläggningar som vi analyserade (85 %) gjorde operatörerna kontroller på plats<sup>60</sup>. Vid tre av de fyra återstående anläggningarna förlitade sig operatörerna på resultaten av de egenkontroller som utförts av de industrier som stod för utsläppen.

59 Se punkt 60 i särskild rapport nr 2/2015 när det gäller egenkontroller vid indirekta utsläpp.

60 Operatörerna av de avloppsvattenanläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som tar emot avloppsvattnet är skyldiga enligt lag att göra kontroller på plats i Tjeckien, Rumänien och Slovakien.

## 96

En åtgärd i Slovakiens förvaltningsplan för avrinningsdistrikt från 2009 var att skärpa tillsynssystemet. Men det fanns inga uppgifter om hur och när åtgärden skulle genomföras, och brist på finansiering för att genomföra systemet uppgavs vara det största problemet.

## 97

Enligt lagstiftningen i alla fyra medlemsstaterna utgår böter om utsläppsgränsvärden överskrids:

- Vid direkta utsläpp är det offentliga inspektionsorganet som utdömer böter. Förfarandet är detsamma som tillämpas för anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (se punkterna 76 och 77).
- Vid indirekta utsläpp är det operatörerna av anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som utdömer böter. I Ungern och Rumänien är bötesbeloppet kopplat till den mängd föroreningar<sup>61</sup> som släpps ut mellan två mätningar (under ett år), medan det i Tjeckien och Slovakien i allmänhet beräknas utifrån den mängd föroreningar som släpps ut på mätdagen<sup>62</sup>. Vi anser att beloppet i sådana fall riskerar att bli lågt och den avskräckande effekten därmed begränsad.

### Vattenföroreningsavgiften användes delvis som ett instrument för att avskräcka från utsläpp av förorenande ämnen

## 98

Antalet avgiftsbelagda förorenande ämnen är särskilt begränsat i Tjeckien, Ungern och Slovakien (se *bilaga IV*). Avgiften fungerar därför sällan som ett incitament att respektera eller gå längre än de gränsvärden som fastställts i tillståndet.

### Åtgärder och instrument som medlemsstaterna har genomfört för att försöka komma till rätta med diffusa föroreningar från jordbruket

## 99

Ett viktigt sätt att minska utsläppen från jordbruket är att reglera jordbruksmetoderna (t.ex. regler för gödselmedelanvändning, gödsellagring, användning av bekämpningsmedel och växelbruk). Flera instrument finns tillgängliga (se punkt 15) för att påbjudas eller uppmuntra god lantbrukspraxis och verka för att jordbruksverksamhet följer miljölagstiftningen.

61 Det handlar om den mängd som släpps ut utöver den godkända kvantiteten (volymen multiplicerad med en koncentration uttryckt i t.ex. mg/l).

62 Kontrakten anger i regel en standardperiod (vanligtvis mellan fem och 30 dagar) om den exakta tidsperiod under vilken utsläppsgränsvärdena överskreds inte kan anges.

## 100

Revisionsrätten granskade därför huruvida

- nitratdirektivet används på bästa sätt som ett instrument för att komma till rätta med nitratförorening,
- de nationella handlingsplanerna mot bekämpningsmedel innehåller ett tydligt åtagande att minska de risker och effekter som användningen av bekämpningsmedel medför,
- tvärvillkoren på ett ändamålsenligt sätt kräver god lantbrukspraxis och säkerställer att denna praxis följs,
- landsbygdsutvecklingsåtgärdernas potential att komma till rätta med vattenkvalitetsproblem utnyttjas på lämpligt sätt,
- principen att förorenaren betalar tillämpas på diffusa föroreningar från jordbruket.

### Medlemsstaterna utnyttjar inte alla möjligheter som nitratdirektivet erbjuder

## 101

Enligt nitratdirektivet (se **tabell 1**) ska medlemsstaterna ange nitratkänsliga områden och minst vart fjärde år se över dem. Ett av kriterierna när området ska utses är vattenförekomsternas eutrofieringsstatus<sup>63</sup>. Nitratdirektivet från 1991 överlät åt medlemsstaterna att fastställa klassificeringskriterier för eutrofieringsbegreppet. En vägledning om bedömning av eutrofiering inom ramen för europeisk vattenpolitik godkändes först i maj 2009 av vattendirektörerna i medlemsstaterna (och i Norge).

## 102

Medlemsstaterna var tvungna att anta åtgärdsprogram som specificerade de krav som jordbrukare måste uppfylla i nitratkänsliga områden. Åtgärdsprogrammen ska ses över vart fjärde år och om nödvändigt ändras. Medlemsstaterna måste också utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas på frivillig basis av dem som bedriver jordbruk utanför nitratkänsliga områden. Åtgärdsprogrammen och riktlinjerna godkänns inte formellt av kommissionen. Om kommissionen bedömer att kvaliteten på dem är otillräcklig är den hänvisad till rättsliga åtgärder (se punkt 47).

### De flesta medlemsstaterna har gradvis skärpt de krav som jordbrukare ska uppfylla i nitratkänsliga områden, men det finns utrymme för ytterligare förbättringar

## 103

Sedan Tjeckien, Ungern och Rumänien anslöt sig till EU 2004 och 2007 har de successivt ökat de områden som anges som nitratkänsliga, medan det i Slovakien har skett en minskning med 5 %. **Tabell 7** visar den andel jordbruksmark som för närvarande har angetts som nitratkänslig i de fyra medlemsstaterna.

63 Andra kriterier: i) grundvattnets nitrat halt överstiger 50 mg/l eller kan komma att göra det om inga åtgärder vidtas och ii) sött ytvatten som används eller ska användas för utvinning av dricksvatten har eller kan ha en högre nitrat halt än 25 eller 50 mg/l, i enlighet med direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, 25.7.1975, s. 26).

### Andel jordbruksmark som angavs som nitratkänslig per den 31 december 2014

Medlemsstat	Andel jordbruksmark i nitratkänsliga områden	Förändring sedan de första områdena angavs
Tjeckien	49 %	+ 15 %
Ungern	63 %	+ 42 %
Rumänien	58 %	+ 625 %
	År 2013 beslutade den rumänska regeringen att åtgärdsprogrammet ska gälla Rumäniens hela territorium <sup>1</sup> .	
Slovakien	57 %	- 5 %

1 Enligt artikel 3.5 i nitratdirektivet behöver inte medlemsstaterna ange särskilda, känsliga områden om de upprättar och tillämpar åtgärdsprogram för hela sitt nationella territorium.

Källa: Revisionsrättens analys av nationell lagstiftning.

## 104

Rumäniens beslut att tillämpa åtgärdsprogrammet på hela landet är i princip positivt från vattenkvalitetssynpunkt, särskilt med tanke på att Rumänien har minst antal vattenförekomster som påverkas av övergödning (se **bilagga II**). Men det räcker inte att utvidga området för att minska nitrathalten i vattnet. I det tidigare angivna området (som bestod av endast 58 % av jordbruksmarken) gjordes endast små framsteg med att få till stånd lämplig lagring av gödsel, som är ett av kraven i åtgärdsprogrammet (se även punkt 122).

## 105

Revisionsrätten konstaterade att kraven efter varje översyn av åtgärdsprogrammen i Tjeckien, Ungern och Rumänien antingen ökade i antal eller skärptes, medan man i Slovakien lättade på vissa krav. Skärpningen av kraven beror delvis på kommissionens åtgärder (se exempel i **ruta 1**). Det faktum att ett antal krav också preciserades bidrar till att de tillämpas och uppfylls.

### Exempel på effekterna av kommissionens krav på Tjeckien och Ungern

Medlemsstaterna var tvungna att ange kapaciteten hos lagringsutrymmen för stallgödsel. Kapaciteten ska vara av ett sådant slag att det i utrymmet går att lagra det gödsel som producerats under en period som är minst lika lång som den period då gödsel inte får användas på marken. Kapaciteten uttrycks således i månader. I Tjeckien ökade kapaciteten till följd av kommissionens åtgärd. De jordbrukare som omfattades av skyldigheten sedan 2012, då de nitratkänsliga områdena utökades, behövde inte uppfylla kravet omedelbart. I stället kunde de dra nytta av en övergångsperiod (tidsfrist till utgången av 2015). Denna period avskaffades till följd av kommissionens åtgärd med verkan från och med mitten av 2014.

I Ungern diskuterade kommissionen lagringskyldigheter och övergångsperioder med de behöriga myndigheterna. För vissa jordbrukare förlängdes de ursprungliga tidsfristerna till den 31 december 2014. Dessa jordbrukare hade därför tio år på sig efter landets anslutning till EU att uppfylla kraven. För jordbrukare i områden som angavs vara nitratkänsliga 2013 var tidsfristen den 31 december 2014 när det gällde flytgödsel och den 22 december 2015 när det gällde gödsellagring. Dessa mellanliggande tidsfrister som de ungerska myndigheterna hade fastställt ifrågasattes dock inte av kommissionen.



Foto 2 – Utrymme för lagring av flytgödsel.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

### Exempel på krav i Ungern och Rumänien som inte är lika stränga som rekommendationerna i den studie som genomfördes för kommissionens räkning

I Ungern löper den period då det är förbjudet att sprida vissa typer av gödselmedel på jordbruksmark från den 31 oktober till den 15 februari (tre och en halv månad). I rekommendationerna föreslogs en period från den 1 augusti till den 1 februari (sex månader) för åkermark med en marginal på plus minus en månad.

I Rumänien är den generella regeln att spridning av gödselmedel inte är tillåten inom en meter från ett vattendrag på ett skifte med en genomsnittlig lutning på upp till 12 % och inom tre meter på ett skifte med en lutning på mer än 12 %. Det finns andra specifika regler för olika typer av vattenskyddsområden.

I rekommendationerna föreslogs buffertzoner<sup>64</sup> med en bredd på minst 25 meter, och på sluttande mark (över 8 %) skulle de vara dubbelt eller till och med tre gånger så stora. I sin brevväxling med Rumänien angav kommissionen också att buffertzoner inte var tillräckligt breda men den drev aldrig frågan vidare.

64 Landremsa längs ett vattendrag för vilken odlingsrestriktioner gäller, t.ex. gödslingsbegränsningar.

## 106

Även om kraven har skärpts är de fortfarande inte lika stränga som de som angavs i en studie från 2011<sup>65</sup> som gjordes för kommissionens räkning och som användes av kommissionen när den bedömde handlingsplanerna. Exempel finns i **ruta 2**.

## 107

Medlemsstaterna hade fastställt eller kunde fastställa krav enligt nitratdirektivet när det gällde flera faktorer<sup>66</sup> för vilka de också måste fastställa normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden<sup>67</sup>. Revisionsrätten konstaterade att de normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som avser markanvändning och bibehållande av ett minimikrav för marktäckning antingen är identiska med eller till och med strängare än vad som ingår i de fyra medlemsstaternas åtgärdsprogram. Normerna kan dessutom skärpas ytterligare (se punkt 135).

65 Se den slutrapport som presenterades för kommissionen i december 2011 *Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources* (rekommendationer om upprättande av åtgärdsprogram i enlighet med direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket) av ett konsortium (DLO-Alterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR, NEIKER Tecnalia, Derio, Spanien, Institute of Technology and Life Sciences (ITP), Warszawa, Polen och Institutet för jordbruks- och miljöteknik (JTI), Uppsala). Dessa rekommendationer per klimatzon utfärdades alltså först 2011, dvs. 20 år efter det att nitratdirektivet antogs.

66 Dessa faktorer är följande: villkor för spridning av gödselmedel i närheten av vattendrag, planer för markutnyttjandet (inbegripet system för växelbruk) och bibehållande under nederbördsperioder av ett minimum av växtlighet. De två sistnämnda är frivilliga.

67 De generella jordbruks- och miljöförhållanden som berörs är följande: markerosion

## 108

Vad beträffar gödselmedel angav medlemsstaterna gränsvärden för den mängd kväve som kan spridas (kg/ha). Men de utnyttjade inte tillfället till att fastställa liknande begränsningar för fosfor<sup>68</sup>.

### **Brister i Slovakiens och Tjeckiens åtgärdsprogram har lett till ytterligare åtgärder från kommissionens sida**

## 109

I november 2012 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot Slovakien om det andra åtgärdsprogrammet, som hade godkänts 2011. Ett pilotförfarande inleddes med Tjeckien i januari 2013 om det tredje åtgärdsprogrammet, som godkändes 2012.

## 110

I november 2015 hade kommissionen ännu inte kommit fram till en slutlig ståndpunkt till följd av den information som de två berörda medlemsstaterna<sup>69</sup> hade lämnat och de åtgärder som de vidtagit.

### **Åtgärdsprogrammen har ännu ingen effekt på förbrukningen av gödselmedel, och effekten på eutrofiering är svår att bedöma**

## 111

En bra indikator på om de krav som ålagts jordbrukarna är lämpliga är utvecklingen av förbrukningen av kvävegödselmedel. Förbrukningen av mineralgödselmedel<sup>70</sup> ökade i alla fyra medlemsstaterna under perioden 2004–2012<sup>71</sup>, medan arealen åkermark inte ökade nämnvärt. Samtidigt finns det inte någon klar trend vare sig uppåt eller nedåt när det gäller förbrukningen av organiska gödselmedel (såsom gödsel).

## 112

En annan användbar indikator för att bedöma åtgärdsprogrammets ändamålsenlighet är utvecklingen av den eutrofa statusen hos vatten, även om den är ett resultat av påverkan från alla föroreningskällor och inte bara jordbruket.

## 113

Medlemsstaterna var tvungna att upprätta övervakningsprogram för vatten för att mäta nitrathalterna i sötvatten och se över den eutrofa statusen hos sina vatten minst vart fjärde år. De senaste genomföranderapporterna presenterades av medlemsstaterna 2012 och gäller perioden 2008–2011. Nästa rapport ska publiceras i juni 2016 och gäller perioden 2012–2015. Rapporteringsperioden enligt nitratdirektivet har inte harmoniserats med tidtabellen för antagande av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt<sup>72</sup>.

(inbegripet minimikrav för markanvändning som avspeglar lokala förhållanden och bibehållande av ett minimikrav för marktäckning) och buffertzoner längs vattendrag. Normen om erosion gäller sedan den 1 januari 2005 (eller sedan den 1 januari 2007 i Rumäniens fall) och den om buffertzoner sedan den 1 januari 2012 i de fyra besökta medlemsstaterna.

68 I Rumäniens fall noterade revisionsrätten utifrån ett urval av planer för gödselhantering som var obligatoriska för vissa jordbruksföretag att rekommendationerna i agrokemiska studier gällde såväl kväve- som fosforhalten i gödselmedlen.

69 Den senaste skrivelsen från Tjeckien är daterad november 2014, och den senaste skrivelsen från Slovakien februari 2015. Tjeckien har redan godkänt ändringar av den befintliga rättsliga grunden för att beakta kommissionens kommentarer.

70 Gödselmedel kan delas in i två kategorier: mineralgödselmedel (även kallade handelsgödsel eller oorganiskt gödselmedel) och organiska gödselmedel (såsom stallgödsel).

71 Enligt uppgifter från Eurostat om utvecklingen av förbrukningen av kvävegödselmedel inom jordbruket är öknings-takten följande: 15 % i Tjeckien, 7 % i Ungern, 7 % i Rumänien och 32 % i Slovakien.

72 Den analys av vattenförekommeters status som ligger till grund för planerna måste uppdateras 2013 (uppdateringen skulle inkluderas i 2015 års förvaltningsplan för avrinningsdistrikt), och nästa uppdatering ska göras 2019 (som inkluderas i 2021 års plan).

**114**

Att dra slutsatser om utvecklingen av den eutrofa statusen hos vattenförekomster är svårt eftersom dataseten för perioderna 2004–2007 och 2008–2011 inte är jämförbara<sup>73</sup>. Dessa uppgifter från 2012 års rapporter om genomförandet av nitratdirektivet var inte heller direkt jämförbara med uppgifterna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt eftersom olika bedömningskriterier användes (se punkt 101).

**115**

På grundval av de uppgifter som rapporterades för 2008–2011 var mellan 31 och 65 % av ytvattnet eutroft i Tjeckien, Ungern och Slovakien. I Rumänien var mindre än 15 % av floderna eutrofa, medan situationen i fråga om andra vatten (såsom sjöar och kustvatten) inte bedömdes vara lika bra.

**Mekanismen för att se till att nitratdirektivet efterlevs har ingen avskräckande effekt**

**116**

Nitratdirektivet innehöll inte några specifika bestämmelser om efterlevnadsmekanismen.

**117**

I och med införandet av tvärvillkor (se punkt 133) måste medlemsstaterna kontrollera att vissa normer tillämpas och minska stödbetalningarna när bristande efterlevnad konstateras. Enligt det föreskrivna verksamhetskravet 4<sup>74</sup> måste medlemsstaterna kontrollera att jordbrukarna tillämpar nitratåtgärdsprogrammen. Jordbrukare som inte får stöd (direktstöd) inom den gemensamma jordbrukspolitiken och/eller stöd inom vissa åtgärder i landsbygdsutvecklingsprogrammen omfattas inte av kontroller inom ramen för verksamhetskrav 4.

**118**

Utöver kontrollerna inom ramen för verksamhetskrav 4 genomför alla fyra medlemsstaterna kontroller av hur nitratdirektivet tillämpas, nedan kallade *nationella kontroller*. Lagstadgade krav på de nationella kontrollernas omfattning (andel av den totala populationen som ska kontrolleras) och på urvalet fanns inte i någon av de fyra besökta medlemsstaterna. Den faktiska andel av populationen jordbrukare som omfattades av dessa nationella kontroller 2012<sup>75</sup> var mycket liten (mindre än 3 %).

73 Detta beror t.ex. på olika bedömningsmetoder eller på stora skillnader i antalet övervakningsstationer.

74 Gäller i Tjeckien, Ungern och Slovakien sedan 2009 och i Rumänien sedan 2012. Till programperioden 2014–2020 har numret ändrats till verksamhetskrav 1.

75 I Rumäniens fall gäller uppgifterna perioden 2008–2011.

## 119

I Tjeckien och Slovakien genomförs de nationella kontrollerna och kontrollerna inom ramen för verksamhetskrav 4 av samma myndighet men av olika myndigheter i de båda andra länderna. När det gäller de krav som de nationella kontrollerna faktiskt omfattar varierar situationen i medlemsstaterna:

- Nästan alla krav i åtgärdsprogrammen ingår i de nationella kontrollerna i Ungern<sup>76</sup> och Slovakien.
- I Tjeckien kontrolleras en del av kraven i åtgärdsprogrammet i samband med de nationella kontrollerna och andra i samband med kontrollerna inom ramen för verksamhetskrav 4. Eftersom urvalet är detsamma för båda kontrollerna kontrolleras nästan alla krav i praktiken, men de påföljder som tillämpas skiljer sig åt (se punkterna 120 och 144).
- I Rumänien ingår inte ett antal krav i de anvisningar som ska följas av inspektörerna när det gäller jordbruksföretag som har mellan åtta och 100 djurenheter<sup>77</sup>.

## 120

Revisionsrätten konstaterade att när det vid de nationella kontrollerna upptäckts att krav inte har uppfyllts tillämpas inte nödvändigtvis påföljder eller så är bötesbeloppen låga, vilket begränsar den avskräckande effekten:

- När det gäller de kontroller i Rumänien som omfattar jordbruksföretag med mellan åtta och 100 djurenheter tillämpas i regel inga påföljder utan i stället krävs korrigerande åtgärder.

- I Slovakien föreskriver inte lagen några påföljder för flera aspekter (såsom bristande efterlevnad av lagringskrav eller av förbudsperioder för gödselspridning).
- I Ungern innehåller lagstiftningen bestämmelser om påföljder om inte tillräckligt med uppgifter lämnas eller om det förkommer nitratförorening. Det högsta bötesbeloppet i båda fallen är dock relativt lågt. Dessutom är påföljden för nitratförorening svår att tillämpa eftersom det krävs i) bevis för att det var den bristande efterlevnaden av reglerna för gödselspridning som ledde till föroreningen och ii) en bedömning av hur omfattande föroreningen är.
- I Tjeckien tillämpas påföljder för bristande efterlevnad av villkoren för spridning och lagring av gödsel, men de genomsnittliga böter som utdömdes per typ av överträdelse mellan 2010 och 2013 var relativt låga.

## 121

Generellt konstaterade revisionsrätten att informationen i 2012 års genomföranderapport som skickades till kommissionen om de kontroller som genomförts och fall av bristande efterlevnad som upptäckts var mycket allmän och ibland ofullständig. Det visade sig dessutom att uppgifter inte alltid var tillförlitliga. Det gör det avsevärt svårare för kommissionen att få en helhetsbild av situationen.

76 I Ungerns fall gäller detta de kontroller som genomförs av icke-djuruppfödare.

77 Jordbruksföretag med fler än 100 djurenheter kontrolleras av en annan myndighet. Enligt informationen i den genomföranderapport som presenterades för kommissionen 2012 gäller kontrollerna vad beträffar nitratdirektivet främst frågan om lagringskapacitet. Revisionsrätten fick ingen information om huruvida jordbrukare som inte har boskap kontrolleras, och det finns ingen sådan information i den genomföranderapport som presenterades för kommissionen 2012.

## lakttagelser

### 122

Bristande efterlevnad av kravet på lagringskapacitet för stallgödsel konstaterades ofta vid kontrollerna. Ett av de rapporterade skälen till det var bristen på ekonomiska resurser för att finansiera ändamålsenliga lagringsutrymmen.

### Brister i handlingsplanerna mot bekämpningsmedel

### 123

Medlemsstaterna var tvungna att anta nationella handlingsplaner med kvantitativa mål, riktmärken, åtgärder och tidtabeller för att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär (se **tabell 2**). Handlingsplanerna skulle ha antagits och överlämnats till kommissionen senast den 26 november 2012.

### Handlingsplanerna saknar kvantitativa mål och tidsfrister för genomförandet av åtgärderna

### 124

Revisionsrätten konstaterade att de nationella handlingsplanerna saknade följande:

- En tidtabell för genomförandet av åtgärderna i Ungern och Slovakien.
- De ekonomiska belopp som krävdes för att genomföra de föreslagna åtgärderna i Ungern, Slovakien och Rumänien.
- Övergripande kvantitativa riktmärken, såsom i vilken takt användningen av bekämpningsmedel ska minskas eller minskning av indexet för behandlingsfrekvens (intensiteten i användningen av bekämpningsmedel).

### 125

Till det positiva hör att man kan konstatera att Tjeckiens, Rumäniens och Slovakiens handlingsplaner innehåller åtgärder för att skapa buffertzoner av lämplig storlek där bekämpningsmedel inte får användas. När det gäller Rumänien, se även punkt 135. Ungern har en åtgärd avseende buffertzoner i sin förvaltningsplan för avrinningsdistrikt från 2009.

### 126

Kommissionens rapport om utvärderingen av handlingsplanerna skulle offentliggöras i december 2014 men det hade ännu inte skett i mitten av 2015. Kommissionen har inte inlett några överträdelseförfaranden för bristande innehåll i de åtgärder som ingår i handlingsplanerna.

### Integrerat växtskydd kommer endast att tillämpas gradvis

### 127

Enligt direktivet om bekämpningsmedel skulle medlemsstaterna från och med den 1 januari 2014 säkerställa att de allmänna principerna för integrerat växtskydd<sup>78</sup> tillämpas. Det främsta målet är att se till att användningen av växtskyddsmedel<sup>79</sup> begränsas till vad som är absolut nödvändigt.

78 Integrerat växtskydd innebär noga övervägande av alla tillgängliga växtskyddsmetoder och därpå följande integrering av lämpliga åtgärder. Dessa åtgärder ska motverka utvecklingen av populationer av skadliga organismer och hålla användningen av växtskyddsmedel och andra former av ingrepp på nivåer som är ekonomiskt och ekologiskt försvarbara och minska eller minimera riskerna för människors hälsa och miljön. Integrerat växtskydd betonar odlingen av sunda grödor med minsta möjliga ingrepp i jordbruksekosystemen och uppmuntrar naturliga mekanismer för bekämpning av skadegörare och ogräs.

79 Termen bekämpningsmedel (inbegripet bland annat växtbekämpningsmedel, svampbekämpningsmedel och insektbekämpningsmedel) används ofta omväxlande med växtskyddsmedel. Bekämpningsmedel är dock en bredare term som också omfattar andra användningsområden än växter/grödor, t.ex. biocider.

## 128

För att principerna om integrerat växtskydd ska tillämpas korrekt måste riktlinjer finnas tillgängliga. När denna rapport upprättades höll medlemsstaterna på att fastställa grödspecifika riktlinjer. Tillämpningen av de allmänna principerna för integrerat växtskydd ska ingå som ett baskrav i landsbygdsutvecklingsprogrammen 2014–2020, där endast kostnader för åtaganden som går utöver detta baskrav kan finansieras.

## 129

Hur framgångsrik tillämpningen av integrerat växtskydd blir beror på riktlinjernas lämplighet och faktorer som vilka ekonomiska resurser som finns tillgängliga för rådgivningstjänster till jordbruksföretag och kvaliteten på utbildningsåtgärder för användarna av växtskyddsmedel samt hur lätt det är att kontrollera att kraven uppfylls.

### **Mekanismen för att se till att direktivet om bekämpningsmedel efterlevs behöver förstärkas**

## 130

Medlemsstaterna skulle enligt direktivet fastställa sanktioner för överträdelser av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet. Revisionsrätten konstaterade att de sanktioner som fastställts i den nationella lagstiftningen inte täcker alla typer av överträdelser. Till exempel i Ungern, Rumänien och Slovakien hade man i den lagstiftning som var i kraft i mitten av 2015 ännu inte fastställt sanktioner som skulle tillämpas om integrerat växtskydd inte tillämpades. Dessutom hade böter inte fastställts i alla fall vid användning av växtskyddsmedel som inte uppfyllde de villkor som angavs på produktetiketten.

## 131

Det finns inga särskilda EU-krav när det gäller kontrollernas omfattning<sup>80</sup>. Inte i någon av de fyra medlemsstaternas nationella lagstiftning föreskrevs en minsta andel av populationen som skulle kontrolleras. Ett begränsat antal aspekter av användningen av växtskyddsmedel ingår dock i tvärvillkoren:

- Kontroller inom ramen för det föreskrivna verksamhetskravet <sup>91</sup> syftar främst till att verifiera att endast godkända produkter används och att användningen överensstämmer med de villkor som anges på produktetiketten. Verksamhetskrav 9 har kontrollerats sedan 2011 i tre av medlemsstaterna och i Rumänien sedan 2014.
- Hållbar användning av bekämpningsmedel, särskilt i form av efterlevnad av principerna om integrerat växtskydd, var ursprungligen tänkt att ingå i tvärvillkoren från och med 2014. Men enligt förordning 1306/2013<sup>82</sup> är tidsplanen för denna inkludering nu osäker eftersom den är avhängig av medlemsstaternas framsteg med att genomföra direktivet om bekämpningsmedel.

80 Med undantag av de kontroller som ska genomföras i enlighet med artikel 8 i direktiv 2009/128/EG som anger att all utrustning för spridning av bekämpningsmedel ska kontrolleras senast den 26 november 2016.

81 Till programperioden 2014–2020 har numret ändrats till verksamhetskrav 10.

82 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikens och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 549).

## lakttagelser

### 132

Med tanke på det begränsade antal aspekter som tvärvillkoren omfattar måste alla andra aspekter (t.ex. förbud mot flygbesprutning, spridningsutrustningens lämplighet och integrerat växtskydd) täckas in av nationella kontroller. I alla medlemsstaternas handlingsplaner, utom Slovakien, pekade man också på behovet av att förstärka kontrollerna på området för växtskyddsmedel.

**Systemet med tvärvillkor har effekt men utnyttjas inte fullt ut**

### 133

Tvärvillkor som kopplar direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitik till uppfyllelse av ett antal krav infördes 2005 (se punkt 15). I vilken utsträckning miljömål, i det här fallet bättre vattenkvalitet, uppnås med en sådan mekanism beror i första hand på hur stränga medlemsstaternas krav är och på hur ändamålsenlig den efterlevnadsmekanism som finns är.

### 134

Medlemsstaterna ansvarar för att genomföra tvärvillkor. När det gäller föreskrivna verksamhetskrav<sup>83</sup> innebär det att de ska införa tillämpliga delar av den särskilda lagstiftningen i tvärvillkorens tillämpningsområde. När det gäller normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden innebär det att de ska införa tillämpliga normer i nationell eller regional lagstiftning och fastställa de praktiska krav och normer som jordbrukarna förväntas uppfylla. Medlemsstaterna var också tvungna att fastställa minimikrav för användningen av gödselmedel<sup>84</sup> och växtskyddsmedel<sup>85</sup> som gäller för vissa åtgärder inom landsbygdsutvecklingsprogrammen (t.ex. miljöåtgärden i jordbruket).

**De krav som jordbrukarna ska uppfylla skulle kunna skäras i syfte att förbättra vattenkvaliteten**

### 135

Det finns två normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som är särskilt viktiga för bättre vattenkvalitet: i) normen om införande av buffertzoner längs vattendrag och ii) normen om markerosion. Ingen av de fyra medlemsstaterna har emellertid infört buffertzoner av den storlek som rekommenderas i en studie som gjorts för kommissionens räkning (se punkt 106 och **ruta 2**). Utöver kraven i nitratdirektivet har Rumänien också förbjudit användning av bekämpningsmedel i dessa buffertzoner. De krav som medlemsstaterna har infört med anledning av normen om markerosion hade kunnat vara strängare, såsom framgår av exemplen i **ruta 3**.

- 83 Revisionen omfattade följande vattenkvalitetsrelaterade föreskrivna verksamhetskrav: verksamhetskrav 3 om spridning av avloppsslam på jordbruksmark, verksamhetskrav 4 om tillämpning av nitratdirektivet och verksamhetskrav 9 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.
- 84 Minimikraven för gödningsmedel måste bland annat omfatta de riktlinjer för god jordbrukssed som infördes genom nitratdirektivet (se punkt 102) för jordbruksföretag utanför nitratkänsliga områden och krav avseende fosforföreningar.
- 85 Minimikraven för växtskyddsmedel måste bland annat omfatta krav på tillstånd att använda produkterna och uppfyllande av utbildningskyldigheten, krav på säker förvaring, kontroll av tillämpnings sätt samt bestämmelser om användning av bekämpningsmedel i närheten av vatten och andra känsliga områden i enlighet med nationell lagstiftning.

### Exempel på erosionsrelaterade krav som skulle kunna skärpas i alla fyra medlemsstaterna

Typen av gröda<sup>86</sup> som odlas är en faktor som påverkar erosionens omfattning. I Rumänien och Slovakien är inga grödor förbjudna på erosionskänslig mark.

I Tjeckien och Ungern är vissa grödor förbjudna på specifika jordbruksskiften. Men den markareal som omfattas av dessa regler är mindre än den faktiska markareal som lätt eroderas.

<sup>86</sup> Radodling av t.ex. majs, solrosor och sockerbetor är känd för att orsaka erosion.

### 136

Vad beträffar minimikraven för landsbygdsutvecklingsstöd under programperioden 2007–2013 (se punkt 134)

- fastställde ingen av de fyra medlemsstaterna några krav när det gällde fosforförorening från gödselmedel, trots att de var skyldiga att göra det enligt den tillämpliga EU-förordningen,
- fastställde inte Ungern några meningsfulla minimikrav för gödselmedel för jordbrukare utanför känsliga områden, och de minimikrav som hade fastställts för jordbrukare i känsliga områden var ofullständiga,
- fastställde de fyra medlemsstaterna när det gällde regler om användning av bekämpningsmedel nära vatten huvudsakligen regler för särskilda skyddsområden, t.ex. dem som fastställts för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten. Se även punkt 135 om buffertzoner.

### 137

I samband med godkännandet av landsbygdsutvecklingsprogrammen för programperioden 2014–2020 bedömde kommissionen följande förhandsvillkor: i) huruvida normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden hade fastställts och ii) huruvida minimikrav för gödselmedel och växtskyddsmedel avseende vissa åtgärder inom landsbygdsutvecklingsprogrammen hade uppfyllts. Kommissionen ifrågasatte inte om kraven som införts var lämpliga och ändamålsenliga för att uppfylla EU:s vattenpolitikmål trots de brister som anges ovan (se punkterna 135 och 136)<sup>87</sup>.

### Efterlevnadsmekanismen avseende tvärvillkoren är inte tillräckligt avskräckande

### 138

Jordbrukare som inte får stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och/eller landsbygdsutvecklingsprogrammen omfattas inte av kontroller av tvärvillkoren. I själva verket är jordbruksföretag med en areal på mindre än en hektar inte berättigade till direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Med undantag av Rumänien<sup>88</sup> står jordbruksföretag med en areal på mindre än en hektar för en försumbar del av jordbruksmarken.

<sup>87</sup> Revisionsrätten gjorde en liknande iakttagelse i särskild rapport nr 4/2014 (punkt 46).

<sup>88</sup> Enligt uppgifter som Rumäniens statistikkontor har offentliggjort har 54 % av jordbruksföretagen en areal på mindre än en hektar och står för nästan 10 % av jordbruksmarken.

## 139

Revisionsrätten konstaterar att när det gäller urvalsstorlek överträffades EU-kravet<sup>89</sup> att kontrollera 1 % av de jordbrukare som måste uppfylla tvärvillkoren något av alla fyra medlemsstaterna mellan 2011 och 2013. En andel på 1 % innebär att sannolikheten för att en jordbrukare blir kontrollerad i genomsnitt är en gång vart hundra år.

## 140

Alla de fyra besökta medlemsstaterna uppfyllde också EU-kravet på uppdelning av stickprovet i ett riskbaserat<sup>90</sup> och ett slumpmässigt stickprov. Men riskanalysen förlorar delvis sin betydelse eftersom det faktiska urval som kontrolleras inte nödvändigtvis enbart består av de jordbrukare som anses ligga högst i riskrankningen. Detta beror på att man i det slutgiltiga urvalet också tar hänsyn till de personalresurser som finns tillgängliga vid den nationella eller regionala myndighet som genomför kontrollerna.

## 141

Vad beträffar innehållet i kontrollerna konstaterade revisionsrätten följande:

- När det gäller det föreskrivna verksamhetskravet 4 om tillämpning av nitratdirektivet omfattar kontrollerna i Ungern, Rumänien och Slovakien merparten av de krav som fastställts i nitratåtgärdsprogrammen. I Tjeckien täcks vissa krav i nitratåtgärdsprogrammen av tvärvillkorskontrollerna, medan andra täcks av de nationella kontrollerna (se punkt 119).

- I fråga om de minimikrav som gäller vissa åtgärder inom landsbygdsutvecklingsprogrammen var kontrollerna i Ungern otillräckliga (se punkt 136). I Tjeckien och Rumänien omfattade inte kontrollerna kravet på kapacitet för gödsellagring. I Rumänien hade inte alla aspekter av minimikraven för användning av växtskyddsmedel fastställts, och kontrollerna begränsades därför till verifiering av att endast godkända produkter användes.

## 142

En inneboende begränsning i systemet för kontroller av tvärvillkor är att en del krav till sin natur är mycket svåra att kontrollera. Till exempel kan vissa krav endast kontrolleras under en bestämd period av året eller när de meteorologiska förhållandena tillåter det (t.ex. då det inte förekommer stark bläst eller frost), något som inte nödvändigtvis sammanfaller med tidpunkten för besöket på plats. I de fyra besökta medlemsstaterna var kontrollerna starkt koncentrerade till det andra halvåret. Inga kontroller alls (Ungern och Rumänien) eller endast en mycket liten del av kontrollerna ägde rum under vintermånaderna eller under den huvudsakliga vegetationsperioden. Detta strider inte bara mot vissa lagbestämmelser utan innebär också att ett antal vattenrelaterade krav inte kan kontrolleras visuellt på fältet.

89 Kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, 2.12.2009, s. 65).

90 I alla fyra medlemsstaterna ändrades de riskfaktorer som användes vid urvalet under årens lopp, vilket visar att man hade vissa svårigheter att fastställa lämpliga faktorer.

## 143

Kontrollernas ändamålsenlighet påverkas också av det faktum att viktiga bevis utgörs av deklARATIONER som jordbrukarna själva gör, särskilt i form av gödselregister (som innehåller uppgifter om gödslingsperiod och de kvantiteter som sprids). Ju oftare registret uppdateras, desto exaktare är informationen. Registret ska antingen föras fortlöpande (Ungern, Rumänien och Slovakien) eller uppdateras i slutet av varje månad (Tjeckien).

## 144

När det gäller många krav, slutligen, är jordbrukarens kostnader för efterlevnad (t.ex. i form av produktions- och inkomstbortfall) högre än de böter som kan utdömas, dvs. minskningen på högst 5 %<sup>91</sup> av det stödbelopp som jordbrukaren har erhållit. Sådana minskningar har därför ingen avskräckande effekt<sup>92</sup>.

## Landsbygdsutvecklings-åtgärdernas potential att komma till rätta med vattenkvalitetsproblem utnyttjas inte fullt ut

## 145

De åtgärder som kompletterade den befintliga lagstiftningen (såsom nitratdirektivet) och som angavs i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt var huvudsakligen kopplade till landsbygdsutvecklingsprogrammen<sup>93</sup>.

## 146

Programmen innehåller uppsättningar av åtgärder som målpopulationerna (t.ex. jordbrukare) frivilligt kan åta sig att vidta. Mottagare av landsbygdsutvecklingsstöd förbinder sig att uppfylla särskilda villkor som fastställs av medlemsstaten.

## Mindre än 30 % av jordbruksmarken omfattas av program för miljövänligt jordbruk som kan leda till bättre vattenkvalitet

## 147

Revisionsrätten konstaterade att jordbrukets föroreningsstryck på vatten beskrevs i mycket allmänna ordalag i de fyra medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram för 2007–2013 och att det inte nödvändigtvis överensstämde<sup>94</sup> med informationen i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt<sup>95</sup>.

## 148

I kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006<sup>96</sup> angavs de åtgärder som skulle kunna ingå i ett landsbygdsutvecklingsprogram. De viktigaste åtgärderna med direkt positiv effekt på vattenkvaliteten som används i de fyra medlemsstaterna är följande:

- Åtgärd 121 "modernisering av jordbruksföretag": de fyra medlemsstaterna<sup>97</sup> använde denna åtgärd till att finansiera lagringsutrymmen för stallgödsel. De årliga genomföranderapporterna som beskriver framstegen med åtgärderna innehåller ingen information om antalet lagringsanläggningar eller den medfinansierade investeringskostnaden.

91 I kommissionens förordning anges att minskningen i allmänhet ska vara 3 % av det beviljade beloppet. Medlemsstaterna kan besluta att inte tillämpa någon minskning eller att minska procentsatsen till 1 % eller öka den till högst 5 %. De högre procentsatserna gäller upprepade fall av bristande efterlevnad och fall av bristande efterlevnad som medlemsstaterna bedömer som avsiktliga.

92 Se punkt 69 i särskild rapport nr 8/2008.

93 Var och en av de fyra besökta medlemsstaterna har ett landsbygdsutvecklingsprogram.

94 Revisionsrätten gjorde en liknande iakttagelse i särskild rapport nr 4/2014 (punkt 52).

95 Medan miljöbedömningarna till landsbygdsutvecklingsprogrammen utarbetades 2006 skulle de miljöanalyser som gjordes inom ramen för förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt vara avslutade senast den 22 december 2004 (artikel 5 i ramdirektivet för vatten).

96 Kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 368, 23.12.2006, s. 15).

97 I Rumänien tillhandahålls lagringsbehållarna i regel av de lokala myndigheterna. Dessa myndigheter var inte berättigade till bidrag från landsbygdsutvecklingsprogrammet.

- Åtgärd 214 "stöd för miljövänligt jordbruk" (se punkt 13): åtgärdens betydelse uttryckt i de ekonomiska resurser som anslagits till den under programperioden 2007–2013<sup>98</sup> varierar i medlemsstaterna (se **tabell 8**).
- Åtgärd 221 "En första beskogning<sup>99</sup> av jordbruksmark": denna åtgärd prioriterades inte i de fyra medlemsstaterna eftersom mycket små ekonomiska resurser hade anslagits till den.

## 149

Tjeckien och Ungern rapporterade också<sup>100</sup> att åtgärderna 211 "stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden" och/eller 212 "stöd för jordbrukare i områden som inte är bergsområden men där det finns andra svårigheter" bidrog till vattenkvaliteten. De två andra medlemsstaterna rapporterade inte några områden trots att de också avsatte medel till dessa åtgärder. Revisionsrätten anser att dessa ågärder endast har indirekt effekt eftersom huvudsyftet med dem är att säkerställa fortsatt användning av jordbruksmark. Bevarande förbättrar inte situationen för miljön, men utan skydd skulle den förvärras<sup>101</sup>. I Tjeckien får jordbrukarna endast bidrag för bevarande av gräsmarker. Gräsmarker har gynnsammare inverkan<sup>102</sup> på vattenkvaliteten än mark som det odlas grödor på. Ändå görs utbetalningarna i samtliga fall i syfte att bevara/skydda det befintliga landskapet.

- 98 De fyra medlemsstaterna har anslagit mindre ekonomiska resurser till motsvarande åtgärd under programperioden 2014–2020. Detta gäller särskilt Slovakien (63 % mindre) och Ungern (43 % mindre).
- 99 Enligt en uppsats om vattenkvalitetsförbättringar genom beskogning i ett avrinningsområde i ett jordbruksområde i Danmark illustrerat av INCA-modellen av A. Bastrup-Birk och P. Gundersen, som publicerats i *Hydrology and Earth System Sciences* (volym 8, nr 4, s. 764–777), minskar ändrad markanvändning från intensivt jordbruk till skog betydligt läckaget av kväve till grund- och ytvatten, vilket till stor del beror på att tillförseln av kvävehaltigt gödselmedel och stallgödsel upphör.
- 100 Rapportering till kommissionen om den på förhand fastställda indikatorn R6 – område med god förvaltning som bidrar till vattenkvaliteten: Tjeckien: 844 717 hektar (eller 20 % av den totala jordbruksmarken) och Ungern 59 959 hektar (eller 1 % av den totala jordbruksmarken).
- 101 Slovakien rapporterade också 348 860 hektar inom åtgärd 226 "restaurering av skogstillståndet och införande av förebyggande åtgärder". Eftersom huvudsyftet är att återställa skogar som skadats av naturkatastrofer och bränder är effekten på vattenkvaliteten inte alltid direkt då åtgärden inte ökar skogsmarken.
- 102 Gräsmarker kan minska markerosionen. Markkvaliteten är också vanligtvis bättre än när det gäller åkermark och medger bättre och/eller mer infiltration av regnvatten, vilket minskar avrinningen (som innehåller näringsämnen som finns i eller på marken).

Tabell 8

### Ekonomiska resurser till åtgärd 214 "stöd för miljövänligt jordbruk" per den 31 december 2014 (i miljoner euro)

Medlemsstat	Budget		Genomförande av budgeten	
	(och andel av de totala offentliga medel som finns tillgängliga inom landsbygdsutvecklingsprogrammet)		(och andel av budgeten för åtgärden)	
Tjeckien	1 101,2	(30 %)	1 085,7	(99 %)
Ungern	1 137,3	(22 %)	1 169,6	(103 %)
Rumänien	1 270,6	(14 %)	1 340,9	(106 %)
Slovakien	390,2	(15 %)	357,3	(92 %)

Källa: 2014 års genomföranderapporter för landsbygdsutvecklingsprogrammen.

150

Inom åtgärd 214 "stöd för miljövänligt jordbruk" tog medlemsstaterna med ett stort antal olika program. Olika skyldigheter gäller i olika program och kan innebära begränsning av eller förbud mot gödselanvändning och användning av växtskyddsmedel och/eller regler för växelbruk<sup>103</sup>. De skyldigheter som jordbrukaren går med på att fullgöra måste gå längre än den befintliga tillämpliga lagstiftningen, inbegripet föreskrivna verksamhetskrav och god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (t.ex. måste kraven avseende gödselanvändning vara strängare än kraven i åtgärdsprogrammen enligt nitratdirektivet).

151

De program där jordbrukarna frivilligt kan göra åtaganden är inte alla lika populära. **Tabell 9** visar de mest framgångsrika programmen per medlemsstat där den totala stödarealen (i hektar) inom de programmen under programperioden 2007–2013 utgjorde mer än 10 % av medlemsstatens jordbruksmark vid utgången av 2014. Tabellen visar också de skyldigheter som jordbrukaren ska fullgöra när det gäller gödselanvändning, användning av växtskyddsmedel och regler för växelbruk.

103 Om man byter grödor kan markerosionen minskas eller förhindras.

Tabell 9

**Andel jordbruksmark som fått stöd och skyldigheter som ska fullgöras inom de mest framgångsrika programmen för miljövänligt jordbruk per den 31 december 2014**

Medlemsstat	Program (och areal som fått stöd i ha <sup>1</sup> i % av den totala jordbruksmarken)		Skyldigheter som ska fullgöras (listan är inte uttömmande)
Tjeckien	Bevarande av gräsmarker	(16,5 %)	När det gäller de två viktigaste delprogrammen: begränsning av kvävetillförseln i det ena och eliminering av mineralgödsel i det andra.
	Ekologiskt jordbruk	(10,7 %)	Endast godkända gödselmedel och växtskyddsmedel får användas. Sedan 2009 ska rådets förordning (EG) nr 834/2007 <sup>2</sup> tillämpas.
Ungern	Program för integrerad odling av jordbruksgrödor	(11 %)	En förvaltningsplan för näringsämnen <sup>3</sup> krävs. Regler för växelbruk tillämpas. Endast miljövänliga växtskyddsmedel får användas.
Rumänien	Gräsmarker och traditionellt jordbruk med högt naturvärde	(22,2 %)	Det är inte tillåtet att använda bekämpningsmedel. Det är inte tillåtet att använda mineralgödsel, och kvävetillförseln från organiska gödselmedel är begränsad.
Slovakien	Miljövänligt jordbruk – grundläggande program	(18,4 %)	Endast vissa växtskyddsmedel får användas. Beroende på delprogram: mineralgödsel är inte tillåtet eller begränsning av kvävetillförseln.

- 1 Den areal som avses är den totala areal som omfattas av åtaganden att bedriva miljövänligt jordbruk. Samma areal kan räknas flera gånger om flera skyldigheter gäller för samma mark. Det finns inga uppgifter tillgängliga per program som exkluderar dubbelräkning.
- 2 Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 (EUT L 189, 20.7.2007, s. 1), som trädde i kraft den 1 januari 2009.
- 3 Huvudsyftet med förvaltningsplanen för näringsämnen är att fastställa den mängd gödselmedel som krävs vid specifika tidpunkter med hänsyn till jordbeskaffenhet, grödornas behov, klimat etc. för att uppnå optimal användning av gödselmedel och därmed undvika övergödning.

Källa: 2014 års genomföranderapporter för landsbygdsutvecklingsprogrammen.

## lakttagelser

### 152

Utifrån den tillgängliga informationen uppskattar revisionsrätten att mellan 15 och 30 % av jordbruksmarken i de fyra medlemsstaterna omfattades av olika för vattenkvaliteten gynnsamma åtaganden om miljövänligt jordbruk under programperioden 2007–2013. I Tjeckien, Ungern och Rumänien inbegrep några av de viktigaste programmen gräsmarker (se **tabell 9**). Dessa program gäller i första hand de befintliga gräsmarkerna, och även om bevarande inte förbättrar miljösituationen skulle den förvärras om den befintliga statusen inte upprätthölls.

### 153

Enligt bestämmelserna i artikel 39 i förordning (EG) nr 1698/2005<sup>104</sup> ska jordbrukarna fullgöra åtagandena inom ett program för miljövänligt jordbruk under en period på fem till sju år. Huruvida jordbrukarna fortsätter med liknande åtaganden efter perioden på fem till sju år beror på ett antal faktorer, såsom tillgång på ekonomiskt stöd i form av bidrag och lönsamhetsöverväganden.

### 154

Revisionsrättens analys av de olika skyldigheter som ska fullgöras visar på följande brister:

- De begränsningar i fråga om gödselmedel (mängd kväve per hektar) som föreskrevs i de viktigaste programmen i Rumänien och Slovakien (se **tabell 9** (grundläggande programmet i Slovakien)) låg antingen mycket nära (Rumänien) eller över (Slovakien) den genomsnittliga mängd kväve som användes i landet, vilket gör att de extra fördelar för vattenkvaliteten som dessa program leder till förväntas bli små.
- De viktigaste program som bidrar till att bekämpa erosion är de som gäller befintliga gräsmarker (se punkt 152).

### Efterlevnadsmekanismen inom landsbygdsutvecklingsprogrammen har ingen avskräckande effekt

### 155

Programmen inom åtgärden för miljövänligt jordbruk innehåller ett antal bestämmelser med gynnsam inverkan på vattenkvaliteten men de är inte ändamålsenliga om de inte tillämpas korrekt. Enligt kommissionens förordning (EU) nr 65/2011<sup>105</sup> ska medlemsstaterna göra administrativa kontroller av alla stödansökningar och kontroller på plats av, beroende på stödordning, minst 5 % av alla stödmottagare eller av utgifterna.

### 156

I sin årliga verksamhetsrapport för 2014 reserverar sig kommissionen (generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling) när det gäller den säkerhet<sup>106</sup> som kontrollsystemen för landsbygdsutvecklingsutgifter i Rumänien och Ungern ger.

104 Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1).

105 Artiklarna 11, 12 och 25 i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (EUT L 25, 28.1.2011, s. 8).

106 Säkerhet om att de kontrollsystem som införts ger nödvändiga garantier för att de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta.

## 157

Revisionsrätten anser att EU:s kontrollsystem för stödet för miljövänligt jordbruk inte är tillräckligt ändamålsenligt<sup>107</sup>. Huvudskälen till det är att i) jordbrukarna har små incitament att fullgöra åtagandena eftersom de inte får någon belöning för sina ansträngningar i form av omedelbara positiva effekter på jordbruksföretaget, att ii) frekvensen för kontroller på plats är låg<sup>108</sup> och att iii) systemet med sanktioner och minskningar av stödbeloppet inte är tillräckligt avskräckande<sup>109</sup>.

### Principen att förorenaren betalar tillämpas endast i begränsad utsträckning på diffusa föroreningar från jordbruket

### Principen att förorenaren betalar är svår att tillämpa

## 158

Enligt direktivet om miljöansvar<sup>110</sup> bör miljöskador förebyggas och avhjälpas genom främjandet av principen att förorenaren ska betala: verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat en miljöskada ska ha ekonomiskt ersättningsansvar. I direktivet sägs också att en ordning med ersättningsansvar inte är något lämpligt instrument för att hantera föroreningar av mer omfattande, diffus karaktär där det är omöjligt att hänföra de negativa miljöeffekterna till vissa enskilda aktörers handlingar eller underlåtelse att handla.

## 159

Tillämpningen av principen att förorenaren betalar på diffusa föroreningar orsakade av jordbruket medför metodologiska problem: dels är det svårt att identifiera förorenaren, dels är det svårt att fastställa orsakssambandet mellan en viss metod som jordbrukaren använt och omfattningen av den förorening eller skada som orsakats.

## 160

På jordbruksområdet anser man att principen att förorenaren betalar tillämpas genom att restriktioner införs för jordbrukare (t.ex. de krav som föreskrivs i nitratåtgärdsprogrammen) utan ekonomisk kompensation. När jordbrukare å andra sidan ersätts för att de frivilligt vidtar miljöåtgärder, t.ex. inom åtgärd 214 "stöd för miljövänligt jordbruk", handlar det snarare om principen att den som deltar ersätts än om principen att förorenaren betalar.

## 161

Ett sätt att täcka de miljökostnader som föroreningar ger upphov till ("miljöskadestånd") är att tillämpa ett lämpligt påföljdssystem om de restriktioner som fastställts för jordbrukare inte följs. Revisionsrätten identifierade ett antal brister i det avseendet (se punkterna 120, 130, 144 och 157). Systemet med tvärvillkor kan vara till nytta men endast delvis när det gäller principen att förorenaren betalar, eftersom påföljderna inte beräknas på grundval av kostnaden för den skada som orsakats och därför kanske bara utgör en del av denna kostnad. I många fall står de inte i proportion till allvaret i jordbrukarens överträdelse av tvärvillkoren.

107 Se punkterna 59, 62, 64 och 65 i särskild rapport nr 23/2014 *Fel i landsbygdsutvecklingsutgifter: Vad beror de på och hur åtgärdas de?* (<http://eca.europa.eu>).

108 Andelen på 5 % (se punkt 155) innebär att sannolikheten för att en jordbrukare blir kontrollerad i genomsnitt är en gång vart tjugonde år.

109 I extrema fall när jordbrukare inte har fullgjort några av sina skyldigheter och hela stödet återkrävs skulle de kunna befinna sig i samma situation som om de inte hade ingått några åtaganden.

110 Skäl 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 30.4.2004, s. 56), ändrat genom direktiv 2006/21/EG (EUT L 102, 11.4.2006, s. 15) och direktiv 2009/31/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 114).

## 162

Ett annat sätt att tillämpa principen att förorenaren betalar och att återvinna kostnader är genom att använda ekonomiska instrument (såsom miljöskatter på gödselmedel eller växtskyddsmedel). Både Slovakien och Tjeckien planerade att analysera användning av ekonomiska instrument för sådana syften, medan eventuell användning av ekonomiska instrument inte nämndes i vare sig Ungerns eller Rumäniens förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

**Kommissionen kräver inte att medlemsstaterna ska se till att kostnaderna för diffus förorening täcks**

## 163

Enligt ramdirektivet för vatten (artikel 9) ska medlemsstaterna se till att de olika vattenanvändningsverksamheterna<sup>111</sup> adekvat bidrar till kostnadstäckningen<sup>112</sup> för vattentjänster. Efterlevnad av artikel 9 i direktivet är ett av kriterierna för att bedöma om ett specifikt förhandskrav har uppfyllts för programperioden 2014–2020.

## 164

Kommissionen bedömde hur artikel 9 hade uppfyllts i samband med godkännandet av partnerskapsavtalen och, när det mer specifikt gällde jordbruket, i samband med att den godkände landsbygdsutvecklingsprogrammen för programperioden 2014–2020. För alla fyra medlemsstaterna påpekade kommissionen att de kostnader för diffus förorening som orsakats av jordbruket borde beräknas och tas med i den ekonomiska analysen av kostnader och täckningen av dem, men den krävde inte någon handlingsplan av medlemsstater som inte eller endast delvis täcker kostnaderna för diffus förorening.

## 165

I ett meddelande<sup>113</sup> från 2015 förklarade kommissionen att de åtgärder som ingår i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt för att säkerställa täckning av miljö- och resurskostnader är begränsade. Kommissionen har ännu inte utfärdat några riktlinjer om vilka metoder som kan användas när det gäller kostnadstäckning och bästa praxis på området.

111 Det inbegriper all verksamhet med betydande effekt på vattenstatusen.

112 Kostnaderna för vattentjänster inkluderar miljö- och resurskostnader. Miljökostnader utgörs av kostnaderna för den skada som vattenförbrukningen vållar miljön och ekosystemen, samt dem som använder miljön (t.ex. skada i form av minskad ekologisk kvalitet på vattensystem eller saltinträngning och försämring av produktiv mark). Resurskostnader utgörs av kostnaderna för uteblivna möjligheter för andra användare på grund av att vattenresurserna förbrukas snabbare än sin naturliga återfyllnadstakt (t.ex. i samband med överuttag av grundvatten).

113 COM(2015) 0120 final, 9.3.2015, *Ramdirektivet för vatten och översvämningsdirektivet: åtgärder för att nå "god status" för EU:s vatten och minska översvämningsriskerna*.

## 166

För de fyra medlemsstaterna återstår en hel del att göra om de ska uppnå god ytvattenkvalitet, som är huvudsyftet med ramdirektivet för vatten. De måste öka sina ansträngningar för att påskynda framstegen när det gäller vattenkvalitet.

## Användning av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt som ett verktyg för att uppnå bättre vattenkvalitet

## 167

Införandet av förvaltningsplanerna för avrinningsdistriktet som ett instrument för integrerad vattenförvaltning var en av de starka sidorna hos ramdirektivet för vatten från år 2000, men i praktiken har planerna brister när det gäller att identifiera föroreningsstryck och fastställa korrigeringsåtgärder.

## 168

Vid en jämförelse av de fyra medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009 och 2015 års utkast till uppdateringar visade det sig att förbättringarna i vattenförekomsternas ekologiska och kemiska status var små. Revisionsrätten noterar dock att framsteg när det gäller enskilda faktorer som bidrar till statusen kanske inte syns på grund av att "one out all out"-regeln<sup>114</sup> tillämpas. Att förbättringarna skulle bli små var förväntat med tanke på det stora antal vattenförekomster som undantogs från 2015 års tidfrist för att uppnå god status (se punkterna 26–27 och 45–46).

## 169

Bristerna i de fyra medlemsstaternas övervakningssystem resulterade i att det saknades uppgifter om både vilken typ av föroreningskälla som gjorde att en vattenförekomst inte nådde upp till god status och om de olika föroreningskällornas relativa betydelse. Uppgifternas jämförbarhet påverkades också av att det var stora skillnader mellan de fyra medlemsstaterna när det gällde antalet specifika fysikalisk-kemiska förorenande ämnen som bedömdes. Avsaknaden av uttömmande uppgifter gör att man inte kan identifiera riktade och kostnadseffektiva åtgärder (se punkterna 28–32).

## 170

Medlemsstaternas ambitioner var begränsade när det gällde att identifiera åtgärder för att komma till rätta med situationen, vilket gjorde att förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt gav begränsat mervärde i det avseendet (se punkterna 33–41) eftersom

- de är inriktade på "grundläggande åtgärder", dvs. på genomförande av den befintliga lagstiftningen (EU-direktiv),
- "andra grundläggande" och "kompletterande åtgärder" antingen inte täcker alla föroreningsproblem, inte inbegriper bedömning av den möjlighet som vissa instrument erbjuder eller har oklar räckvidd.

114 En vattenförekomsts slutgiltiga status avgörs av den sämsta faktor som konstaterats i bedömningsprocessen.

### 171

De förväntade effekterna av de olika åtgärderna anges dessutom på sin höjd endast delvis i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Informationen om vilka belopp som krävs för att genomföra åtgärderna och om hur sannolikt det är att de finns tillgängliga är ofullständig. Samordning har inte alltid säkerställts mellan dem som upprättar förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och dem som beviljar och fördelar medel (se punkterna 42–44).

### 172

Kommissionen tog i samarbete med medlemsstaterna fram riktlinjer för tillämpningen av ramdirektivet för vatten. Vidare presenterade kommissionen medlemsstatsspecifika rekommendationer i fråga om förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 i flera av sina meddelanden. Kommissionen inledde inga överträdelseförfaranden om de brister som konstaterats i planerna från 2009 mot de fyra medlemsstaterna. De åtgärder som nämndes i de operativa programmen för 2014–2020 till följd av att det tillämpliga förhandsvillkoret inte hade uppfyllts omfattade inte alla dessa brister. I stället förlitar sig kommissionen på medlemsstaternas goda vilja och åtagande att öka ansträngningarna genom de krav som noterats i protokollen från bilaterala möten. Utkasten till 2015 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt innehåller fortfarande många undantag från tidsfristen för när god status ska ha uppnåtts, och många av de brister som revisionsrätten och kommissionen har konstaterat när det gäller identifiering av lämpliga åtgärder är fortfarande aktuella (se punkterna 47–50).

### Rekommendation 1

Kommissionen bör

- a) tillhandahålla riktlinjer för mer differentierad rapportering om de framsteg när det gäller vattenkvaliteten som nu inte syns på grund av att man tillämpar "one out all out"-regeln,
- b) främja jämförbarhet mellan uppgifter, t.ex. genom att minska skillnaderna i fråga om antalet fysikalisk-kemiska ämnen som bedöms när den ekologiska statusen ska fastställas,
- c) fortsätta sin uppföljning av medlemsstaternas framsteg med att uppnå målet med ramdirektivet för vatten, dvs. god vattenkvalitet.

Medlemsstaterna bör

- d) säkerställa vattenövervakning av god kvalitet för att få tillgång till exakt information om förorenings-situationen och föroreningarnas ursprung per vattenförekomst så att korrigeringsåtgärderna kan riktas bättre och kostnadseffektiviteten ökas; för exempelvis jordbruket kan det innebära att man hittar en ändamålsenlig kombination av obligatoriska och frivilliga åtgärder,
- e) i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt lämna i) tydliga motiveringar till undantag från tidsfristerna i ramdirektivet för vatten, ii) information om hur genomförandet av åtgärder kommer att finansieras och iii) information om de förväntade effekterna av åtgärderna,
- f) säkerställa samordning mellan de organ som fastställer åtgärder i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och dem som godkänner projekt för finansiering.

### Åtgärder för att minska den förorening som orsakas av avloppsvatten från tätbebyggelse och industriellt avloppsvatten

#### 173

Medlemsstaterna gjorde framsteg när det gällde att avlägsna organiska föroreningar och föroreningar orsakade av näringsämnen i avloppsvatten som släppts ut av anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Men de instrument som finns tillgängliga för att minska föroreningarna i avloppsvatten, t.ex. efterlevnadsmekanismen och vattenföroreningsavgiften, användes inte på bästa möjliga sätt.

#### Tätbebyggelse

#### 174

Vad beträffar genomförandet av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (se punkterna 53–65), som är den "grundläggande åtgärden" mot förorening från tätbebyggelse, gjordes framsteg med insamlingen av avloppsvatten (dvs. antalet hushåll som var anslutna till ett avloppsnät och en reningsanläggning ökade) och när det gällde ändamålsenlig rening av det. Alla fyra medlemsstater var dock försenade i förhållande till sina mellanliggande eller slutgiltiga tidsfrister för att genomföra direktivet (se även slutsatserna och rekommendationerna i särskild rapport nr 2/2015).

#### 175

Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 saknade information om "andra grundläggande" och "kompletterande åtgärder" som krävdes för vattenförekomster som inte uppnådde god status:

- För avloppsvatten som ännu inte hade anslutits till ett reningsverk fanns det inga uppgifter om hur belastningen skulle hanteras (belastning från tätorter med minst 2 000 pe som tillförs individuella system och belastning från tätorter med under 2 000 pe) (se punkterna 58–60).
- Det finns inga uppgifter om vilka anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som behöver strängare utsläppsgränsvärden (utom i den rumänska planen) (se punkterna 66–68).
- Problemet med mikroföroreningar togs inte upp. I EU:s och de fyra medlemsstaternas nationella lagstiftning föreskrivs inga utsläppsgränsvärden (se punkterna 69–70).

#### 176

Vad beträffar efterlevnadsmekanismen konstaterar revisionsrätten att det system med egenkontroller som operatörer av anläggningar för rening av avloppsvatten ska genomföra av sitt spillvatten generellt sett var tillfredsställande. Systemet med offentlig tillsyn uppvisar dock brister eftersom antalet kontroller inte föreskrevs, var lågt i vissa medlemsstater (Slovakien) eller inte kunde bedömas (Ungern). I Rumänien har kontrollerna dessutom begränsad avskräckande effekt eftersom man hellre utfärdar varningar än böter när utsläppsvärden överskrids (se punkterna 71–78).

## Slutsatser och rekommendationer

### 177

Genom tillämpning av principen att förorenaren betalar ska utsläppare av avloppsvatten betala en vattenföroreningsavgift, dock med vissa undantag i Tjeckien, Rumänien och Slovakien. Avgiften gäller inte alla parametrar som speglar organiska föroreningar och föroreningar orsakade av näringsämnen, och avgiftsbeloppen per förorenande ämne (utsläpp i mg/l) varierar kraftigt mellan de fyra medlemsstaterna. I Tjeckien och Slovakien kan avgiften fungera som ett incitament att respektera de utsläppsgränsvärden som fastställts i tillstånden för vissa parametrar (eftersom en avgift inte behöver betalas om de respekteras), medan avgiften i Ungern och ibland i Rumänien kan fungera som ett incitament att gå längre än utsläppsgränsvärdena i fråga om de parametrar för vilka en avgift tas ut. Huruvida den fungerar som ett incitament beror på hur stora belopp som ska betalas: inte i någon av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt bedömdes den avskräckande effekten (se punkterna 79–82).

### Industrianläggningar

### 178

Vissa kategorier av industrianläggningar omfattas av direktivet om industriutsläpp ("grundläggande åtgärd"). I de slutsatser om bästa tillgängliga teknik som kommissionen antar per industriktor anges utsläppsgränsvärden. Vid utgången av 2015 hade endast sju sådana slutsatser antagits (se punkt 85).

### 179

Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt från 2009 saknade "andra grundläggande" och "kompletterande åtgärder" för vattenförekomster som inte uppnådde god status: det fanns inga åtgärder som riktades mot specifika förorenande ämnen eller specifika utsläppare (t.ex. uppgifter om specifika ämnen och gränsvärden som utsläppstillstånden skulle omfatta). Ungern och Slovakien tog dock med översynen av förfarandet för utfärdande av tillstånd eller av specifika tillstånd som åtgärder i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Men revisionsrätten ansåg inte att översynen var ändamålsenlig på grund av olika brister och försummelser (se punkterna 87–92).

### 180

Revisionsrätten konstaterar följande (se punkterna 89–91):

- När de behöriga myndigheterna ska fastställa utsläppsgränsvärden är de i viss mån beroende av den information som utsläpparna själva lämnar. Detta är särskilt fallet när den nationella lagstiftningen antingen endast anger vägledande gränsvärden eller inga gränsvärden alls.
- Endast vissa utsläppstillstånd för anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse som tar emot industriellt avloppsvatten innehåller gränsvärden för andra förorenande ämnen än organiskt material och näringsämnen.

## Slutsatser och rekommendationer

### 181

När det gäller efterlevnadsmekanis- men förekommer offentlig tillsyn sällan vid indirekta utsläpp, via ett offentligt avloppsnät, från anläggning- ar som inte omfattas av direktivet om industriutsläpp. I de flesta fall (85 % av urvalet på 28 granskade reningsverk) genomförde operatörerna av renings- verken i stället kontroller på plats vid industrianläggningarna. De böter som utdömdes i Tjeckien och Slovakien har dock sannolikt begränsad avskräck- ande effekt. När det gäller tillsyn av direkta utsläppare liknar situationen den som beskrevs i punkt 176 (tillsyn av anläggningar för rening av av- loppsvatten från tätbebyggelse) (se punkterna 93–97).

### 182

Det är inte ofta som vattenförore- ningsavgiften fungerar som ett inci- tament för reningsverken att anting- en respektera eller gå längre än de utsläppsgränsvärden som fastställts i tillstånden, eftersom avgiften enbart gäller ett begränsat antal förorenande ämnen (organiskt material, närings- ämnen och några tungmetaller) (se punkt 98).

### Rekommendation 2

Kommissionen bör

- a) bedöma hur man bäst faststäl- ler bindande kriterier som gör att medlemsstaternas tillsyn av anläggningar för rening av av- loppsvatten som inte omfattas av direktivet för industriutsläpp blir ändamålsenlig.

Medlemsstaterna bör

- b) ange för vilka vattenförkoms- ter det med anledning av deras otillräckliga kvalitet krävs åt- gärder för specifika utsläppare; vad beträffar anläggningar för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse inbegriper detta att utsläppsgränsvärden fastställs i tillstånden som är strängare än de som fastställts i lagstiftningen när det gäller parametrar för organiska föroreningar och föroreningar orsakade av näringsämnen och att gränsvärden fastställs för priori- terade och andra kemiska ämnen eller mikroföroreningar,
- c) bedöma och säkerställa efterlev- nadsmekanismernas ändamålsen- lighet, särskilt den täckning som man vill uppnå och de tillämpade påföljdernas avskräckande effekt,
- d) bedöma potentialen för att använ- da vattenföroreningsavgiften som ett ekonomiskt instrument och som ett sätt att tillämpa principen att förorenaren betalar åtminstone på de huvudsakliga ämnen som påverkar vattenkvaliteten negativt.

### Genomförande av åtgärder för att komma till rätta med diffusa föroreningar från jordbruket

#### 183

Generellt sett utnyttjade medlemsstaterna nitratdirektivet bättre men de var ovilliga att fullt ut använda de tillgängliga instrumenten, t.ex. efterlevnadsmekanismerna, normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden inom tvärvillkoren, landsbygdsutvecklingsåtgärderna och principen att förorenaren betalar.

#### 184

Vad beträffar genomförandet av nitratdirektivet, som är den viktigaste "grundläggande åtgärden" när det gäller föroreningar orsakade av jordbruket, skärpte Tjeckien, Ungern och Rumänien gradvis de krav som jordbrukarna ska uppfylla i nitratkänsliga områden. Det berodde framför allt på kommissionens agerande. Slovakien följde inte kommissionens förslag tillräckligt, och kommissionen inledde därför 2012 ett överträdelseförfarande mot Slovakien (se punkterna 101–110).

#### 185

Men trots förbättringarna i tre medlemsstater kan kraven skärpas ytterligare (se punkterna 111–115).

#### 186

Trenden när det gäller eutrofiering kan inte bedömas på grund av att det inte går att jämföra dataset. Revisionsrätten noterar att rapporteringsperioden enligt nitratdirektivet inte sammanfaller med rapporteringsperioden enligt ramdirektivet för vatten (se punkterna 113–114).

#### 187

När det gäller "andra grundläggande" och "kompletterande åtgärder" (se punkterna 123–129 och 135–137) konstaterar revisionsrätten följande:

- De åtgärder som gällde användning av bekämpningsmedel var antingen vaga eller så hänvisade de till handlingsplanerna för bekämpningsmedel. Dessa planer saknade emellertid delvis kvantifierade mål, tidsfrister för genomförandet och information om de medel som krävdes för att genomföra åtgärderna. Fram till mitten av 2015 hade kommissionen inte inlett några överträdelseförfaranden med anledning av brister i dessa planer.
- Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och "minimikraven" inom landsbygdsutvecklingen kan bli strängare. Kommissionen bedömer inte systematiskt om kraven är lämpliga och tillräckligt ändamålsenliga för att uppfylla EU:s vattenpolitikmål och kontrollerar endast att de finns med och är relevanta.

## Slutsatser och rekommendationer

- Medlemsstaterna fastställde inga gränsvärden för den mängd fosfor som sprids på jordbruksmark (kg/ha).
- Medlemsstaterna förlitar sig främst på frivilliga åtgärder för miljövänligt jordbruk.

### 188

Landsbygdsutvecklingsåtgärdernas potential att komma till rätta med vattenkvalitetsproblem utnyttjas inte fullt ut (se punkterna 145–154):

- Mellan 15 och 30 % av jordbruksmarken omfattades av för vattenkvaliteten gynnsamma åtaganden om miljövänligt jordbruk under programperioden 2007–2013. Men detta gäller främst åtaganden som jordbrukare har ingått om att bevara befintliga gräsmarker. Bevarande är positivt men leder inte till bättre vattenkvalitet. Eftersom skyldigheterna dessutom endast måste fullgöras under en period på mellan fem och sju år är det inte säkert att en långsiktig effekt på vattenkvaliteten garanteras.
- Begränsningarna av den mängd kvävegödselmedel som får spridas per hektar mark ligger nära eller över genomsnittet i Rumänien och Slovakien, vilket gör att de extra fördelarna för vattenkvaliteten torde bli små.

### 189

En jordbrukare kan omfattas av en mängd olika efterlevandemekanismer: EU-reglerade tvärvillkorskontroller och kontroller av landsbygdsstöd samt nationella kontroller enligt nitratdirektivet och på området för växtskyddsmedel (se punkterna 116–122, 130–132, 138–144 och 155–157). Alla dessa kontroller har inneboende begränsningar, t.ex. att viktiga bevis utgörs av jordbrukarnas egna deklARATIONER. Dessutom

- är den avskräckande effekten begränsad när det gäller tvärvillkorskontrollerna och de kontroller som görs inom landsbygdsutvecklingen; det beror främst på hur de är utformade: låg täckning (1 respektive 5 %) och påföljder (minskningar av stödet) som är mindre än efterlevnadskostnaden; de nationella kontrollerna enligt nitratdirektivet har liknande brister,
- alla medlemsstater som besöktes utom Slovakien pekade i sina handlingsplaner för bekämpningsmedel på behovet av att öka efterlevnaden av bekämpningsmedelsrelaterade skyldigheter; vid tidpunkten för revisionen hade de fyra medlemsstaterna inte närmare angett hur omfattande kontrollerna skulle vara eller vilka böter som skulle tillämpas för alla typer av överträdelser.

## Slutsatser och rekommendationer

### 190

Vidare kommer principen om integrerat växtskydd inte att bli ett obligatoriskt krav inom tvärvilkoren förrän framsteg har gjorts när det gäller riktlinjer, yrkeskvalifikationer och kontrollerbara krav (se punkt 131).

### 191

Tillämpningen av principen att förorenaren betalar på diffusa föroreningar orsakade av jordbruket medför metodologiska problem. Att införa skyldigheter för jordbrukare utan ekonomisk kompensation (såsom i fallet med nitratåtgärdsprogrammen) betraktas i allmänhet som ett sätt att genomföra principen att förorenaren betalar. Tillämpning av påföljder vid bristande efterlevnad kan kompensera för de kostnader som föroreningar orsakat. Revisionsrätten konstaterade dock ett antal brister i hur böterna används. Ett annat sätt att tillämpa principen på är att använda miljöskatter (t.ex. skatter på gödselmedel eller bekämpningsmedel), och Tjeckien och Slovakien tänker undersöka den möjligheten. Kommissionen krävde inte att de fyra medlemsstaterna skulle vidta specifika åtgärder för att säkerställa kostnadstäckning och utfärdade inte heller riktlinjer för möjliga kostnadstäckningsmetoder (se punkterna 158–165).

### Rekommendation 3

Kommissionen bör

- a) fortsätta sina ansträngningar för att se till att medlemsstaterna utnyttjar kraven i nitratåtgärdsprogrammen på bästa sätt och att de genomför handlingsplanerna för bekämpningsmedel inom rimlig tid,
- b) systematiskt bedöma att de normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och de miniminormer som medlemsstaterna har antagit finns med och är lämpliga,
- c) överväga att införa en skyldighet att fastställa gränsvärden för den mängd fosfor som får spridas på jordbruksmark, såsom redan är fallet för kväve,
- d) minska möjligheten för medlemsstaterna att dubbelrapportera eutrofieringsstatusen genom att harmonisera rapporteringen enligt nitratdirektivet och ramdirektivet för vatten och verka för att 2009 års riktlinjer om bedömning av eutrofieringen används så att samma bedömningsparametrar används för båda direktiven,
- e) ge vägledning om möjliga metoder för kostnadstäckning när det gäller diffusa föroreningar.

Medlemsstaterna bör

- f) fastställa krav i nitratåtgärdsprogrammen, i handlingsplanerna för bekämpningsmedel, när det gäller god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och stöd för miljövänligt jordbruk som är tillräckligt ambitiösa för att minska tillförseln av gödselmedel och bekämpningsmedel och ge effektivt skydd mot erosion,
- g) bedöma potentialen för att använda ekonomiska instrument (såsom miljöskatter) som incitament till att minska föroreningarna och som ett sätt att tillämpa principen att förorenaren betalar.

Kommissionen och medlemsstaterna bör utifrån en inventering av efterlevnadsmekanismer (på både EU- och medlemsstatsnivå) identifiera hur rutinerna för och genomförandet av kontroller kan förenklas och hur deras ändamålsenlighet kan säkerställas.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Henri Grethen som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 9 december 2015.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
ordförande

## Bilaga I

### Översikt över Donaus avrinningsdistrikt



## Förorening av ytvattenförekomster (Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt från 2009)

### 1. Andel ytvattenförekomster som påverkas av olika föroreningskällor

Föroreningskällor	Tjeckien	Ungern	Rumänien	Slovakien
Punktkällor	46 %	19 %	8 %	Inga uppgifter
Diffusa källor	61 %	25 %	32 %	Inga uppgifter

Källa: Information från medlemsstaterna via WISE.

### 2. Andel ytvattenförekomster som påverkas av olika typer av föroreningskällor

Typ av förorening	Tjeckien	Ungern	Rumänien	Slovakien
Tillförsel av organiska ämnen	31 %	27 %	13 %	Inga uppgifter
Tillförsel av näringsämnen	61 %	45 %	32 %	Inga uppgifter
Kontaminering av prioriterade ämnen eller andra specifika förorenande ämnen	31 %	2 %	4 %	Inga uppgifter

Källa: Information från medlemsstaterna via WISE.

## Utsläppsgränsvärden enligt direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

Parametrar	Koncentration	Minsta procentuell reduktion <sup>2</sup>
<b>Sekundär rening</b>		
Biologisk syreförbrukning (BOD <sub>5</sub> )	25 mg/l	70–90
Kemisk syreförbrukning (COD)	125 mg/l	75
Totalt suspenderat material (TSS)	35 mg/l	90
	60 mg/l (för tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe)	70 (för tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe)
<b>Mer långtgående rening</b>		
Totalfosfor (P <sub>tot</sub> )	2 mg/l (för tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe)	80
	1 mg/l (för tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe)	
Totalkväve <sup>1</sup> (N <sub>tot</sub> )	15 mg/l (för tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe)	70–80
	10 mg/l (för tätorter med mellan 2 000 och 10 000 pe)	

1 Med totalkväve menas summan av totalt Kjeldahlkväve (organiskt N + NH<sub>3</sub>), nitratkväve (NO<sub>3</sub>) och nitritkväve (NO<sub>2</sub>).

2 Reduktion i förhållande till inflödets belastning.

Vattenföroreningsavgift: belopp per förorenande ämne (euro<sup>1</sup> per ton)

Förorenande ämnen	Tjeckien	Ungern	Rumänien	Slovakien
COD	576,9	285,2	10,4	199,2
BOD <sub>5</sub>	—	—	10,4	—
TSS	72,1	—	2,5	99,6
P <sub>tot</sub>	2 523,9	4 753,8	41,5	3 319,4
N <sub>tot</sub>	—	—	41,5	497,9
Totalt oorganiskt kväve	1 081,7	570,5	—	—
N-NH <sub>4</sub> (ammoniumkväve)	—	—	41,5	497,9
Hg (kviksilver)	721 110,5	697 217,5	10 384,1	497 908,8
Upplösta oorganiska salter	18,0	—	—	16,6
Cd (kadmium)	144 222,1	139 443,5	10 384,1	99 581,8
AOX (adsorberbar organisk halogen)	10 816,7	—	—	6 638,8
Cr (krom)	—	27 888,7	2 596,0	—
Ni (nickel)	—	27 888,7	2 596,0	—
Pb (bly)	—	27 888,7	2 596,0	—
Cu (koppar)	—	13 944,3	2 596,0	—
Zn (zink)	—	—	124,57	—
Fenoler	—	—	41,51	—
As (arsenik)	—	—	8 074,5	—
Co (kobolt)	—	—	124,6	—
	—	—	med flera <sup>2</sup>	—

1 Beloppen i tjeckiska kronor, forint, och rumänska leu omvandlades till euro till den växelkurs som gällde den 31 december 2014.

2 I Rumänien betalas avgiften för följande grupper av förorenande ämnen: i) allmänna kemiska indikatorer (22), ii) specifika kemiska indikatorer (11), iii) toxiska och mycket toxiska kemiska indikatorer (9) och iv) bakteriologiska indikatorer (2). Alla nämns inte i tabellen.

Källa: Revisionsrättens analys av nationell lagstiftning.

## Utsläppsgränsvärden enligt nationell lagstiftning

Tabellen nedan ger en översikt över de utsläppsgränsvärden som ingår i nationell lagstiftning för ett utvalt antal ämnen.

(i mg/l)

Direkta utsläpp				
	<b>Tjeckien</b> (anges som ett intervall efter- som gränsvärdena beror på typ av aktivitet)	<b>Ungern</b> (minimi- och maximivärden) <sup>2</sup>	<b>Rumänien</b>	<b>Slovakien</b> (anges som ett intervall efter- som gränsvärdena beror på typ av aktivitet)
Arsenik och föreningar	0,5–1,5	0,1–1	0,1	0,1–1
Koppar och föreningar	0,5–1	0,1–4	0,1	0,5–1
Zink och föreningar	2–3	0,5–10	0,5	1,5–3
Krom och föreningar	0,1–1	0,2–2	1	0,5–2
Adsorberbara organiska halogener	0,5–5	0,1–7	—	0,1–2
Kadmium och kadmiumföreningar	0,2	0,005–0,3	0,2	0,05–0,2
Bly och blyföreningar	0,5–1	0,05–0,4	0,2	0,2–1,5
Kvicksilver och kvicksilverföreningar	0,01–0,05	0,001–0,08	0,05	0,03–0,1
Nickel och nickelföreningar	0,5–0,8	0,1–2	0,5	0,5–0,8
Benso(g,h,i)perylen <sup>1</sup>	Gränsvärde för PAH: 0,01	0,015– 0,03	—	Gränsvärde för PAH: 0,01
Indirekta utsläpp				
	<b>Tjeckien</b> (föreslagna gränsvärden)	<b>Ungern</b> (icke tillfälliga vattenflöden)	<b>Rumänien</b>	<b>Slovakien</b> (föreslagna gränsvärden)
Arsenik och föreningar	0,2	0,2	—	0,2
Koppar och föreningar	1	2	0,2	1
Zink och föreningar	2	2	1	2
Krom och föreningar	0,3	1	1,5	0,8
Kadmium och kadmiumföreningar	0,1	0,1	0,3	0,1
Bly och blyföreningar	0,1	0,2	0,5	0,3
Kvicksilver och kvicksilverföreningar	0,05	0,05	Ej tillåtna	0,05
Nickel och nickelföreningar	0,1	1	1	0,2

1 Benso(g,h,i)perylen är ett polycykliskt aromatiskt kolväte (PAH).

2 I Ungerns lagstiftning fastställs gränsvärden för varje typ av aktivitet (tekniska gränsvärden) och territoriella gränsvärden (beroende på vilken typ av vattenförekomst som tar emot avloppsvattnet). Den myndighet som utfärdar tillståndet får avvika från dessa gränsvärden men måste följa de minimi- och maximivärden för varje ämne som har fastställts i lagstiftningen.

## Sammanfattning

### V

Under 2015 utarbetade kommissionen och medlemsstaterna en vägledning om en gemensam genomförandestrategi (*Communicating progress towards good status in the second River Basin Management Plan (RBMP)*) för att möjliggöra rapportering om partiella förbättringar av vattenkvaliteten<sup>1</sup>.

### VI

Kommissionen anser att 2009 års planer ger avsevärt mervärde. För första gången presenteras t.ex. en översikt av all relevant *belastning och påverkan* på avrinningsdistriktet (även på nationell nivå när det gäller den internationella förvaltningsplanen för Donau), där även typer av och källor till föroreningar kartläggs.

Kommissionen instämmer dock i att *åtgärderna* inte är tillräckligt ambitiösa, eftersom de första förvaltningsplanerna främst inriktades på grundläggande åtgärder.

### VII

Viktig EU-lagstiftning om skydd av vatten mot föroreningar från jordbruket, såsom nitratdirektivet eller förordningen om bekämpningsmedel, har ingått i systemet med tvärvillkor ända från början, dvs. från 2005. När det gäller fosfor och bekämpningsmedel täcks dessa i vissa medlemsstater av de föreskrivna verksamhetskraven i förhållande till den EU-lagstiftning som är i kraft för närvarande. I vissa medlemsstater omfattas fosforkraven av handlingsplanerna inom ramen för nitratdirektivet, och detta direktiv ingår i tvärvillkoren.

### X

Sedan 2001 har omfattande mekanismer till stöd för genomförandet tagits fram inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin, en process som leds av kommissionen och medlemsstaterna. När det gäller denna aspekt av den gemensamma genomförandestrategin har kommissionen och medlemsstaterna arbetat intensivt med kostnads-täckning under de senaste åren.

Det finns vägledning om hur man beräknar miljö- och resurskostnader. Den senaste tidens försök att komplettera denna vägledning inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin har misslyckats eftersom medlemsstaterna och kommissionen har skilda uppfattningar. Den gemensamma strategins arbetsprogram 2016–2018 diskuteras för närvarande och kan omfatta ytterligare arbete med denna fråga.

## Inledning

### 13 Andra strecksatsen

Miljöåtgärder inom jordbruket kan användas för att hantera en rad olika miljö- och klimatrelaterade frågor. Vattenkvalitet är bara en av dessa frågor.

En särskild aspekt av dessa åtgärder är den starka kopplingen mellan olika insatser och åtgärder för att skapa miljöfördelar. Detta innebär att en insats som främst inriktas på biologisk mångfald även kan gynna andra naturresurser såsom mark och vatten, men att detta sker på ett mer indirekt sätt.

Denna dubbla målsättning avspeglar ofta just att åtgärderna inriktas på primära (och sekundära) mål som i sin tur är kopplade till de huvudsakliga miljöbehov och miljöproblem som identifierats i swot-analysen. Dessa direkta och indirekta effekter måste därför beaktas i diskussionen om hur den totala budget som anslagits för miljöåtgärder inom jordbruket bidrar till de vattenpolitiska målen.

### 15

Sedan 2005 ingår viktiga rättsliga bestämmelser i tvärvillkoren, bland annat om miljöskydd, inklusive vattenkvalitet, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (GFP). Förutom tvärvillkoren omfattar den gemensamma jordbrukspolitiken andra lika viktiga instrument för att främja hållbart jordbruk som gynnar klimatet och miljön, inbegripet vattenkvalitet, bland annat den obligatoriska miljöanpassningskomponenten inom ramen för direktstödsmechanismen som gäller för budgetperioden 2014–2020, systemet för jordbruksrådgivning, där ramdirektivet för vatten och direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel är obligatoriska, samt stödet för miljövänligt jordbruk.

<sup>1</sup> "Indikatorer för att informera om framsteg mot god status". Gemensam strategi för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Antagen av vattenförvaltningarna den 25 november 2015.

## Revisionens omfattning och inriktning samt revisionsmetod

### 20

På grund av det stora antal vattenförekomster som inte uppnådde god status till följd av hydromorfologisk påverkan är endast åtgärder för bekämpning av föroreningar inte tillräckliga för att uppnå god status.

## lakttagelser

### 23

Kommissionen instämmer i att regeln "one out all out" (ett undermåligt resultat i ett hänseende leder till att hela bedömningen utfaller med undermåligt resultat) kan dölja partiella förbättringar av vattenkvaliteten.

Regeln "one out all out" avspeglar det integrerade synsättet på vattenförvaltning i ramdirektivet för vatten, där alla typer av belastningar och påverkan på vattenresurserna övervägs. Målet är att se till att vattenkvaliteten endast klassificeras som god när den verkligen är god, och inte när ett visst antal kvalitetsfaktorer/kvalitetsparametrar visar goda resultat. Om en vattenförekomst har ett allvarligt föroreningsproblem som orsakas av ett specifikt förorenande ämne utgör avlägsnandet av alla andra förorenande ämnen framsteg mot god status (kan- ske till och med ett avsevärt framsteg) men vattnet kommer inte att bli rent förrän problemet med detta specifika förorenande ämne har lösts.

Under 2015 utarbetade kommissionen och medlemsstaterna en vägledning (*Communicating progress towards good status in the second River Basin Management Plan*) för att möjliggöra rapportering om partiella förbättringar av vattenkvaliteten<sup>2</sup>.

### 27

Kommissionen anser att statusbedömningarna mellan 2009 och 2015 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt inte nödvändigtvis är direkt jämförbara.

<sup>2</sup> "Indikatorer för att informera om framsteg mot god status". Gemensam strategi för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Antagen av vattenförvaltningarna den 25 november 2015.

De bedömningsramar för vattenstatus som användes i 2009 års förvaltningsplaner hade i många fall stora brister. Metoder hade t.ex. inte tagits fram för alla biologiska kvalitetsfaktorer vid den tidpunkt då de första planerna offentliggjordes (t.ex. i Ungern, Rumänien och Slovakien). Brister påträffades även i övervakningen (t.ex. i Tjeckien). Närmare uppgifter om bristerna finns i kommissionens rapporter om genomförandet av ramdirektivet för vatten. Resultaten av denna analys måste därför behandlas med försiktighet.

### 29

Kommissionen anser att variationer i antalet bedömda ämnen för ekologisk status i princip inte nödvändigtvis utgör dåligt genomförande. Endast relevanta ämnen behöver användas för klassificeringen, dvs. om de utgör en risk för att god status inte uppnås i det berörda avrinningsområdet. Hur många ämnen som utgör risker beror i mycket stor utsträckning på befintliga belastningar. Skillnader i antalet ämnen kan därför vara mycket väl motiverade.

Kommissionen anser dock att vissa medlemsstater använde alltför få ämnen på grund av att de relevanta ämnena inte kartlagts ordentligt och bristande övervakning. Om direktivet hade genomförts korrekt skulle de relevanta ämnena ha beaktats och klassificeringen skulle vara korrekt. Kommissionen påtalade detta problem i genomföranderapporten och det har diskuterats med de berörda medlemsstaterna. Kommissionen förväntar sig att de förbättrade riskbedömningarna och den förbättrade övervakningen kommer att utgöra grunden för den andra versionen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

## 36 Tredje strecksatsen

Kommissionen håller på att samla in belägg från medlemsstaterna om den typ av åtgärder som de använder för att begränsa översvämningar (enligt kraven i bilaga IA till direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse) samt om åtgärdernas effektivitet och praktiska tillämpning. En undersökning om dessa frågor pågår för närvarande. Kommissionen kommer att använda undersökningen som underlag för att överväga möjligheterna att på ett systematiskt sätt hantera föroreningar i samband med översvämningar på EU-nivå.

## 41 Andra strecksatsen

Kommissionen instämmer i revisionsrättens åsikter och anser att åtgärderna för att minska erosion och förebygga föroreningar bör anges mer specifikt i förvaltningsplanerna, oavsett om de är kopplade till normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden eller ej.

## 41 Tredje strecksatsen

Kommissionen instämmer i att åtgärder som är inriktade på minskad användning av bekämpningsmedel enligt artikel 11.3 h bör vara specifika och ingå i förvaltningsplanernas åtgärdsprogram. Kommissionen påpekar att medlemsstaterna enligt direktiv 2009/128/EG om hållbar användning av bekämpningsmedel ges stor flexibilitet i utformningen av åtgärdsplanerna.

## 44

Kommissionen är medveten om de samordningsproblem som revisionsrätten uppmärksammat i medlemsstaterna. Samordningen mellan de myndigheter som utarbetar och genomför de operativa programmen och landsbygdsutvecklingsprogrammen och de myndigheter som ansvarar för åtgärderna inom ramen för förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt är fortfarande medlemsstaternas behörighet. Medlemsstaterna är skyldiga att inrätta partnerskap med behöriga myndigheter, partner och relevanta företrädare för det civila samhället under utarbetandet och genomförandet av de operativa programmen och landsbygdsutvecklingsprogrammen.

I vissa fall beslutades det ekonomiska anslaget för programperioden 2007–2013 innan 2009 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt antogs. Dessa samordningsproblem har åtgärdats inom ramen för utarbetandet av de operativa programmen för programperioden 2014–2020. Syftet med förhandsvillkoren är dessutom att anpassa investeringarna till förvaltningsplanerna.

Kommissionen vill också påpeka att i flera av de granskade medlemsstaterna användes nationella finansieringskällor även för investeringar i infrastruktur för rening av avloppsvatten, och EU-finansieringen i sig varken förväntas eller är av lämplig storlek för att uppnå efterlevnad.

Kommissionen har identifierat brister i fastställandet av lämpliga kostnadstäckningsbestämmelser. Om dessa brister åtgärdas möjliggörs regelbundna intäkter från användare/förorenare som kan användas för att stödja åtgärderna och således öka finansieringen från andra källor än EU.

## 48

Till följd av de bilaterala mötena 2013–2014 utarbetades en förteckning med åtgärds punkter för förbättringar för varje medlemsstat inför antagandet av den andra versionen av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt 2015. Dessa överenskomna åtgärds punkter beaktades i rekommendationerna för varje medlemsstat i den genomföranderapport som offentliggjordes i maj 2015.

(Kommissionens arbetsdokument SWD(2015)50 final, se fotnot 26 för fullständig hänvisning.)

## 49

I de fall där de relevanta förhandsvillkoren för Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och/eller Sammanhållningsfonden inte hade uppfyllts vid tidpunkten för antagandet av de operativa programmen har medlemsstaterna tagit fram handlingsplaner för att uppfylla förhandsvillkoren före årsslutet 2016. Handlingsplanerna utgör en integrerad del av de operativa programmen, vilket innebär att deras bindande verkan är garanterad. Kommissionen övervakar slutförandet av handlingsplanerna och kan ställa in utbetalningarna om förhandsvillkoren inte är uppfyllda efter 2016. Åtgärderna rör dock endast de kriterier för uppfyllande av förhandsvillkoren som fastställs i förordningen och kan därför inte användas som verktyg för att genomföra all EU-lagstiftning.

Uppföljningen av åtgärder till följd av de bilaterala mötena är en separat process, och alla dessa åtgärder kan inte beaktas i de operativa programmen.

### Kommissionens gemensamma svar på punkterna 56 och 57

Kommissionen samlar inte in uppgifter om total befolkning i samband med direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, utan endast om "personequivallenter" (pe) i tätorter med minst 2 000 pe. Kommissionen konstaterar att procentandelarna i diagram 3 baseras på total befolkning. Kommissionen anser inte att dessa procentandelar avspeglar regelefterlevnaden för tätorter med minst 2 000 pe i en viss medlemsstat.

### 58

Kommissionen konstaterar att de kategorier som analyseras av revisionsrätten i punkt 58 inte nödvändigtvis rör uppfyllandet av tvärvillkoren enligt direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

### 58 Andra strecksatsen

Ur efterlevnadssynpunkt är användningen av individuella system som septiktankar förenlig med kraven i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, under förutsättning att samma miljöskyddsnivå uppnås.

### 58 Tredje strecksatsen

Tätorter med under 2 000 pe omfattas endast av begränsade skyldigheter enligt direktivet. Det finns t.ex. inget krav på insamling av avloppsvatten från dessa tätorter.

### 63

Kommissionen påpekar att den använder en särskild metod för bedömningen av medlemsstaternas regelefterlevnad<sup>3</sup> som baseras på tätorter i stället för den totala procentandel av föroreningsbelastningen som uppfyller kraven. För att bättre avspegla förbättringarna och ge en mer realistisk bild av situationen i medlemsstaterna införde kommissionen begreppet "avstånd till efterlevnad" i den åttonde rapporten om genomförandet av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

### 64

Enligt anslutningsfördraget förklarades endast en liten del av Ungern som känsligt område. Efter Rumäniens anslutning åtog sig Ungern dessutom att uppnå målet att 75 % av näringsämnen ska avlägsnas för hela territoriet (nitrat och fosfor) senast den 31 december 2018 enligt den möjlighet som ges i artikel 9 i direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

### 65

När det gäller Tjeckien, Slovakien och Ungern har kommissionen redan skickat preliminära skrivelser där den utreder de påstådda fallen av bristande efterlevnad av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (för Tjeckien) och med mellanliggande tidsfrister (för Slovakien och Ungern). Kommissionen är dessutom i färd med att utarbeta en liknande preliminär skrivelse där den utreder Rumäniens efterlevnad av de mellanliggande tidsfristerna.

När det gäller finansiell hållbarhet hänvisar kommissionen till sina relevanta svar på revisionsrättens särskilda rapport 2/2015 av den 28 januari 2015 om avrinningsdistriktet Donau.

3 Evaluation of information reported in the frame of the Urban Waste Water Treatment Directive questionnaires. General methodology and working steps. Framtagen av UBA i mars 2012, reviderad i oktober 2014.

**69**

Kommissionen anser att lösningar i slutet av kedjan kanske inte är det kostnadseffektivaste sättet att hantera problemen med mikroföroreningar. Åtgärder för att minska föroreningar vid källan bör övervägas.

Genomförandet bör inriktas på en lämplig bedömning av problemets omfattning (genom bra analyser av påverkan och effekter och bra övervakningsnätverk) och därefter på en bedömning av de bästa (kombinerade) åtgärderna för att uppnå målen.

**71**

Kommissionen instämmer fullständigt i att det är viktigt att garantera efterlevnad och ha lämpliga system för att kontrollera detta. Denna iakttagelse rör alla föroreningstryck som revisionsrätten hänvisar till i sin rapport. Kommissionen bekräftar också kopplingen mellan efterlevnadskontroller och de avskräckande påföljder som tillämpas vid påvisad bristande efterlevnad. Kommissionen siktar på att lägga fram ett allmänt initiativ 2016 om hur efterlevnaden av miljölagstiftningen bör säkras inom EU.

**84**

Industrianläggningar som indirekt släpper ut sitt avloppsvatten omfattas av förhandsreglering och/eller särskilda tillstånd från den behöriga myndigheten. Förbehandling måste tillämpas för att uppnå målen i bilaga IC till direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

**90**

Se kommissionens svar på punkt 84.

**105**

I fråga om Ungern konstaterar kommissionen att reglerna för gödsellagring redan var i kraft när kommissionen noterade de övergångsperioder som jordbrukare beviljats för att anlägga de lagringsutrymmen som krävs enligt det nya åtgärdsprogrammet, och de nya nitratkänsliga områdena trädde i kraft 2012 respektive 2013.

**108**

Begränsningar av fosforhalten kan bidra till att uppnå nitratdirektivets mål, men kommissionen påpekar att medlemsstaterna inte är skyldiga att ange tillämpningsnormer för fosfor enligt nitratdirektivet. Enligt ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna dock införa åtgärder för att kontrollera diffusa föroreningskällor och ange när fosfater från jordbruket måste åtgärdas för att uppnå god status. Detta kan antingen göras via åtgärdsprogrammet för nitrater eller via en annan mekanism.

**109**

Kommissionen påpekar att lämpligheten av Tjeckiens åtgärdsprogram för närvarande bedöms inom ramen för det pågående pilotförfarandet. Tjeckiens åtgärdsprogram ändrades för övrigt 2014 och diskussionerna i samband med pilotförfarandet har även omfattat ändringen, och inte bara 2012 års version av åtgärdsprogrammet.

**115**

Kommissionen påpekar att siffrorna både avser eutrofa och hypertrofiska vatten, och inte bara eutrofa vatten.

Det är även viktigt att beakta de berörda avrinningsområdena i bedömningen av eutrofiering. Höga nitratnivåer kanske inte påverkar floder i så stor utsträckning, men orsakar däremot eutrofiering i nedströms kustområden, vilket är fallet med Donau och Svarta havet.

**117**

Kommissionen påpekar att systemet med tvärvillkor inte är en mekanism för att genomföra EU:s miljölagstiftning. Genom tvärvillkoren kopplas GFP-utbetalningarna till efterlevnaden av vissa regler. Överträdelser av dessa regler leder till minskade GFP-utbetalningar. Tvärvillkoren bör i princip tillämpas med hjälp av befintliga kontrollsystem. Det är dock även viktigt att säkerställa en lägsta kontrollfrekvens om sektorslagstiftningens kontrollsystem inte är tillräckligt effektiva. Böter kan endast utdömas för mottagarna av sådana utbetalningar, medan sektorslagstiftningen och dess verkställandemekanismer är tillämpliga på alla jordbrukare, oberoende av den gemensamma jordbrukspolitiken.

**119**

Följande anges i artikel 96.1 i förordning (EU) nr 1306/2013: *Medlemsstaterna får använda sina befintliga administrations- och kontrollsystem för att säkerställa att reglerna om tvärvillkor följs.* Detta innebär att medlemsstaterna själva organiserar kontrollerna av tvärvillkor.

**123**

Enligt direktivet har medlemsstaterna stor flexibilitet att utforma sina nationella åtgärdsplaner.

**124 Andra strecksatsen**

Kommissionen konstaterar att denna detaljnivå inte krävs för de nationella åtgärdsplanerna enligt direktivet.

**130**

Kommissionen instämmer i att de allmänna principer för integrerat växtskydd som fastställs i bilaga III till direktiv 2009/128/EG inte ger en tydlig rättslig grund för att identifiera eventuella överträdelser. Undantagen gäller både dokumentationskravet och kravet att insatser med bekämpningsmedel ska motiveras baserat på övervakning eller relaterade tekniska råd. På grund av subsidiaritetsprincipen och de många olika klimatförhållanden som måste beaktas har inga andra faktorer definierats tydligt i direktivet.

**131**

Kommissionen instämmer i iakttagelsen att det inte finns några särskilda EU-krav när det gäller kontrollernas omfattning, med undantag för artikel 8 i direktiv 2009/128/EG, där det anges att all utrustning för spridning av bekämpningsmedel ska ha kontrollerats senast den 26 november 2016.

**134**

Minimikraven baseras på nationella regler som går längre än EU-reglerna. Innehållet i dessa nationella regler beror därför på varje medlemsstats beslut. Minimikraven ingår i baskraven för vissa landsbygdsutvecklingsåtgärder. Fram till den 1 januari 2015 ingick de också i tvärvillkoren, men för enkelhetens skull och för att skapa lika villkor mellan jordbrukarna togs de bort från tvärvillkoren i samband med den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. De ingår dock fortfarande i baskraven för landsbygdsutveckling, och ska därför kontrolleras.

**136**

Se kommissionens svar på punkt 134.

**136 Andra strecksatsen**

Ungerns landsbygdsprogram 2007–2013 innehåller definitioner och specifikationer av minimikraven för gödselmedel (näringsämnen) och användning av växtskyddsprodukter.

**137**

Kommissionen kontrollerar om de relevanta förhandsvillkoren är uppfyllda under godkännandeförfarandet av landsbygdsutvecklingsprogrammen. När det gäller förhandsvillkoren avseende minimikrav för gödselmedel och växtskyddsprodukter ska sådana krav anges i programmen enligt kriteriet för uppfyllande.

Förekomsten och relevansen av konkreta krav och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i förhållande till ett visst åtagande bedöms ytterligare inom ramen för analysen av åtgärdernas innehåll och typen av insatser i de fall där dessa två faktorer ingår i det relevanta baskravet.

Minimikraven för gödselmedel och bekämpningsmedel ska minst omfatta bestämmelsen i punkt 8.9 i bilaga I till förordning (EU) nr 808/2014.

## 138

Se kommissionens svar på punkterna 117 och 119.

### Gemensamt svar på punkterna 139 och 140

Lägsta kontrollfrekvens enligt lagstiftningen är mycket riktigt 1 %, men sannolikheten att vissa jordbrukare omfattas av kontroller av tvärvillkor kan vara högre än 1 % eftersom flera andra faktorer spelar in:

- Den urvalsmetod som används.
- Om en annan kontrollfrekvens fastställs i sektorslagstiftningen (t.ex. 3 % för djuridentifiering).
- Antalet stickprov ska ökas vid bristande efterlevnad av betydande omfattning av en viss rättsakt eller norm.
- Fall där en överträdelse avslöjats via andra källor (t.ex. kontroller enligt sektorslagstiftningen) ska dubbelrapporteras och följas upp av den behöriga myndigheten.
- Jordbruksföretag som konstaterats bryta mot bestämmelserna ska ges särskild vägning i riskbedömningen.

### 141 Andra strecksatsen

Se kommissionens svar på punkt 134.

## 142

Det är sant att de årliga kontrollerna av tvärvillkoren inte kan anpassas till alla typer av krav, men resultat från andra källor ska också följas upp inom ramen för tvärvillkoren (t.ex. dubbelrapportering). Enligt lagstiftningen ska varje bidragsmottagare som valts ut för en kontroll på plats kontrolleras vid ett tillfälle när så många av de krav och normer för vilka urvalet gjorts kan kontrolleras<sup>4</sup>. Kontroller på plats ska dessutom generellt utföras inom ramen för ett enda kontrollbesök där man granskar efterlevnaden av de krav och normer som kan kontrolleras vid tidpunkten för besöket<sup>5</sup>, beroende på säsong.

## 143

Kontrollen av register är utformade för flera normer. Minst en av de obligatoriska kontrollkomponenterna ska ingå under en kontroll på plats av tvärvillkor. De ska emellertid kompletteras av andra kontrollpunkter, t.ex. lagringsförhållanden, fakturor och fältbesök enligt sektorslagstiftningen.

## 144

Administrativa påföljder enligt systemet med tvärvillkor tillämpas som en procentuell minskning av samtliga GFP-utbetalningar till stödmottagaren. Sådana påföljder tillämpas efter en bedömning av överträdelsernas allvar, omfattning och varaktighet och kan bli upp till 100 % även under kommande år<sup>6</sup>, vilket innebär att den avskräckande effekten säkerställs.

I fotnot 86 anges mycket riktigt att 5 % inte är den högsta minskningssatsen.

<sup>4</sup> Artikel 71.1 i förordning (EU) nr 809/2014.

<sup>5</sup> Artikel 71.3 i förordning (EU) nr 809/2014.

<sup>6</sup> Artikel 75 i förordning (EU) nr 809/2014.

**146**

Artikel 30-betalningarna kan även programmeras av medlemsstaterna för att kompensera för obligatoriska åtgärder enligt ramdirektivet för vatten. Dessa åtgärder har ännu inte programmerats i de fyra länderna.

**147**

Medlemsstaterna är skyldiga att inbegripa en swot-analys i sina program för perioden 2014–2020, som innehåller en analys av deras miljösituation. Dessa analyser innehåller i sin tur information om tillståndet för miljötillgångar som vattenförekomster och deras status. De problem som identifieras i swot-analysen bör lösas med hjälp av relevanta landsbygdsutvecklingsåtgärder eller andra instrument. Programmen är även föremål för strategiska miljöbedömningar (SMB), som ingår i rapporterna om förhandsbedömningen.

Se även kommissionens svar på punkt 44.

**153**

Det är medlemsstaterna sak att besluta om miljöåtgärderna inom jordbruket från den föregående programperioden ska fortsätta under den nya programperioden. Besluten kan påverkas av flera faktorer, t.ex. hur framgångsrika och ändamålsenliga åtgärderna har varit, hur de har bidragit till de politiska målen, deras relevans för den nya programperiodens struktur, inklusive prioriteringar och mål, samt vilken typ av miljöbehov som har identifierats i swot-analysen för den nya programperioden.

**154 Andra strecksatsen**

Användningen av gödselmedel begränsas enligt det grundläggande program som genomförs inom ramen för Slovakiens program för landsbygdsutveckling 2007–2013. Programmet omfattar dessutom förbud mot användning av mineralgödselmedel på gräsmarker, inklusive begränsad användning av bekämpningsmedel, vilket också påverkar vattenkvaliteten.

Användning av bekämpningsmedel och mineralgödselmedel är inte tillåten i Rumänien, endast organiska gödselmedel på vissa villkor. Inget EU-stöd betalas ut för minskad användning av gödselmedel i detta fall, men villkoret är avsett att förebygga ytterligare intensifiering av jordbruksystemen i de områden som omfattas av åtagandet, som eventuellt kan ha negativ inverkan på vattenkvaliteten (se punkt 16).

**157**

Stödet inom miljöåtgärder inom jordbruket är avsett att kompensera för extrakostnader och inkomstbortfall till följd av frivilliga åtaganden som görs av stödmottagarna. Vid behov kan det också täcka transaktionskostnader. Stödet innehåller inte incitament och ger inga omedelbara ekonomiska fördelar för stödmottagarna (även om sådana fördelar inte utesluts på längre sikt).

I kombination med de långsiktiga fördelarna för jordbruksföretaget till följd av genomförandet av åtagandena (t.ex. förbättrad markkvalitet) anses ersättningen dock uppmuntra jordbrukarna att följa åtgärden.

**160**

Den gemensamma jordbrukspolitiken bygger på genomförandet av principen om att förorenaren betalar i och med att de obligatoriska kraven för systemet med tvärvillkor måste följas och den frivilliga aspekten, dvs. att ersättning utgår för tillhandahållande av allmännyttiga varor och tjänster, förutom de allmännyttiga varor och tjänster som levereras enligt dessa krav, t.ex. via stödet för miljövänligt jordbruk.

**161**

Utöver tillämpningen av tvärvillkoren anser kommissionen att det är medlemsstaternas sak att välja instrument för att tillämpa principen om att förorenaren betalar.

### Gemensamt svar på punkterna 163–165 och 191

Kommissionen påpekar att den hittills inte har utfärdat någon vägledning om genomförandet av ramdirektivet för vatten. Det omfattande stödet till genomförandet har utvecklats inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin sedan 2001, en process som leds av kommissionen och medlemsstaterna. När det gäller denna aspekt av den gemensamma genomförandestrategin har kommissionen och medlemsstaterna arbetat intensivt med kostnadstäckning under de senaste åren. Det finns vägledning om hur man beräknar miljö- och resurskostnader.<sup>7</sup> Den senaste tidens försök att komplettera denna vägledning inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin har misslyckats eftersom medlemsstaterna och kommissionen har skilda uppfattningar. Den gemensamma strategins arbetsprogram 2016–2018 diskuteras för närvarande och kan omfatta ytterligare arbete med denna fråga.

#### 164

Förhandsvillkoren för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) rör prissättning av vatten och gäller endast investeringar i vattneffektivitet. De åtgärdsplaner där förhandsvillkoren inte uppfylldes inriktades därför på att se till att jordbrukarna betalar för de vattenmängder de förbrukar. När detta förhandsvillkor utvärderades informerade kommissionen även medlemsstaterna om att kostnader för diffusa utsläpp måste täckas, men eftersom detta förhandsvillkor inte omfattades av Ejflu fanns det heller inget särskilt krav i handlingsplanerna om detta.

<sup>7</sup> *Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive*. Informationsblad utarbetat av arbetsgruppen ECO2. Gemensam strategi för genomförandet av ramdirektivet för vatten. Juni 2004 (godkändes av vattenförvaltningarna den 3 december 2004).

### Slutsatser och rekommendationer

#### 168

Kommissionen och medlemsstaterna arbetar med indikatorer för att visa framsteg mot god status. Indikatorerna förväntas bli antagna till årsslutet 2015.

Statusbedömningarna mellan 2009 och 2015 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt är inte nödvändigtvis direkt jämförbara. De bedömningsramar för vattenstatus som användes i 2009 års förvaltningsplaner hade i många fall stora brister. Metoder hade t.ex. inte tagits fram för alla biologiska kvalitetsfaktorer vid den tidpunkt då de första planerna offentliggjordes (t.ex. i Ungern, Rumänien och Slovakien). Brister påträffades även i övervakningen (t.ex. i Tjeckien). Närmare uppgifter om bristerna finns i kommissionens rapporter om genomförandet av ramdirektivet för vatten.

#### 169

Kommissionen anser att variationer i antalet bedömda ämnen för ekologisk status i princip inte nödvändigtvis utgör dåligt genomförande. Endast relevanta ämnen behöver användas för klassificeringen, dvs. om de utgör en risk för att god status inte uppnås i det berörda avrinningsområdet. Hur många ämnen som utgör risker beror i mycket stor utsträckning på befintliga belastningar. Skillnader i antalet ämnen kan därför vara mycket väl motiverade.

Kommissionen anser dock att vissa medlemsstater använde alltför få ämnen på grund av att de relevanta ämnena inte kartlagts ordentligt och att det brast i övervakningen. Om direktivet hade genomförts korrekt skulle de relevanta ämnena ha beaktats och klassificeringen skulle vara korrekt. Kommissionen påtalade detta problem i genomföranderapporten och det har diskuterats med de berörda medlemsstaterna. Kommissionen förväntar sig att de förbättrade riskbedömningarna och den förbättrade övervakningen kommer att utgöra grunden för den andra versionen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

### 170

Kommissionen anser att 2009 års planer ger avsevärt mervärde. För första gången presenteras t.ex. en översikt av all relevant *belastning och påverkan* på avrinningsdistriktet (även på nationell nivå när det gäller den internationella förvaltningsplanen för Donau), där även typer av och källor till föroreningar kartläggs. Detta är mycket viktigt och ger ett stort mervärde, även om översikten inte var fullständigt komplett.

Kommissionen instämmer dock i att *åtgärderna* inte är tillräckligt ambitiösa, eftersom de första förvaltningsplanerna främst inriktades på grundläggande åtgärder.

Förutom kravet att genomföra de grundläggande åtgärderna måste man också klargöra vilka kompletterande, mer detaljerade åtgärder som måste finnas och hur de ska genomföras.

### 171

Kommissionen är medveten om att informationen om tillgången till medel i 2009 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt i vissa fall var ofullständig. Kommissionen är även medveten om de samordningsproblem som revisionsrätten uppmärksammat i medlemsstaterna. Samordningen mellan de myndigheter som utarbetar och genomför de operativa programmen och landsbygdsutvecklingsprogrammen och de myndigheter som ansvarar för åtgärderna inom ramen för förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt är fortfarande medlemsstaternas behörighet. Medlemsstaterna är skyldiga att inrätta partnerskap med behöriga myndigheter, partner och relevanta företrädare för det civila samhället under utarbetandet och genomförandet av de operativa programmen och landsbygdsutvecklingsprogrammen.

I vissa fall beslutades det ekonomiska anslaget för programperioden 2007–2013 innan 2009 års förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt antogs. Dessa samordningsproblem har åtgärdats inom ramen för utarbetandet av de operativa programmen för programperioden 2014–2020. Syftet med förhandsvillkoren är dessutom att anpassa investeringarna till förvaltningsplanerna.

Slutligen vill kommissionen också påpeka att i flera av de granskade medlemsstaterna användes nationella finansieringskällor även för investeringar i infrastruktur för rening av avloppsvatten, och EU-finansieringen i sig varken förväntas eller är av lämplig storlek för att uppnå efterlevnad.

### 172

Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka medlemsstaternas ansträngningar och resultat. Med tanke på det knappa antalet avrinningsdistrikt och de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och de åtgärdsprogram för vattenförekomster som ska bedömas av kommissionen var det oundvikligt att göra vissa val tidigare, som förblir nödvändiga även i framtiden.

Det valda tillvägagångssättet är avsett att främja efterlevnad bland medlemsstaternas behöriga myndigheter, så att det endast i undantagsfall är nödvändigt att tillgripa formella överträdelseförfaranden när det inte kan undvikas eller när omständigheterna motiverar denna åtgärd som sista utväg.

Det är inte bara kommissionen som ska kontrollera att medlemsstaternas myndigheter följer reglerna. De nationella rättsliga institutionerna spelar också en viktig roll i detta sammanhang.

I de fall där de relevanta förhandsvillkoren för Eruf och/eller Sammanhållningsfonden inte hade uppfyllts vid tidpunkten för antagandet av de operativa programmen har medlemsstaterna tagit fram handlingsplaner för att uppfylla förhandsvillkoren före årsslutet 2016. Handlingsplanerna utgör en integrerad del av de operativa programmen, vilket innebär att deras bindande verkan är garanterad. Kommissionen övervakar slutförandet av handlingsplanerna och kan ställa in utbetalningarna om förhandsvillkoren inte är uppfyllda efter 2016. Åtgärderna rör dock endast de kriterier för uppfyllande av förhandsvillkoren som fastställs i förordningen och kan därför inte användas som verktyg för att genomföra all EU-lagstiftning.

## Rekommendation 1 a)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Tillsammans med medlemsstaterna arbetar kommissionen med indikatorer för att visa framsteg mot god status. Indikatorerna förväntas bli antagna till årsslutet 2015. Revisionsrättens iakttagelser om rapporteringen kommer även att integreras i en omfattande kontroll av miljörapporteringens ändamålsenlighet som kommissionen genomför och kommer att avsluta 2017.

## Rekommendation 1 b)

Kommissionen godtar denna rekommendation. Kommissionen kommer att fortsätta uppmana medlemsstaterna att förbättra konsekvensbedömningarna av påverkan och effekter och övervakningsnätverken så att ämnen som orsakar risker på avrinningsdistriktsnivå kartläggs.

Kommissionen vill samtidigt påpeka att den har mycket begränsade möjligheter att visa att de relevanta ämnena inte finns med i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt.

## Rekommendation 1 c)

Kommissionen godtar denna rekommendation och arbetar för närvarande med den omfattande bedömning av den andra versionen av förvaltningsplaner, som medlemsstaterna ska rapportera om senast i mars 2016.

## Rekommendation 1 d)

Kommissionen stöder dessa rekommendationer till medlemsstaterna.

## 174

När det gäller Tjeckien, Slovakien och Ungern har kommissionen redan skickat preliminära skrivelser där den utreder de påstådda fallen av bristande efterlevnad av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (för Tjeckien) och med mellanliggande tidsfrister (för Slovakien och Ungern). Kommissionen är dessutom i färd med att utarbeta en liknande preliminär skrivelse där den utreder Rumäniens efterlevnad av de mellanliggande tidsfristerna.

Se även kommissionens svar på den särskilda rapporten nr 2/2015.

## 180 Andra strecksatsen

Detaljerna i tillstånden, t.ex utsläppsgränsvärden, regleras inte av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, utan det innehåller endast en beskrivning av de viktigaste mål som ska uppnås med förbehandling av industriellt avloppsvatten innan det leds in i ledningsnäten.

## 181

Kommissionen instämmer fullständigt i att det är viktigt att garantera efterlevnad och ha lämpliga system för att kontrollera detta. Denna iakttagelse rör alla föroreningstryck som revisionsrätten hänvisar till i sin rapport. Kommissionen bekräftar också kopplingen mellan efterlevnadskontroller och de avskräckande påföljder som tillämpas vid påvisad bristande efterlevnad. Kommissionen siktar på att lägga fram ett allmänt initiativ 2016 om hur efterlevnaden av miljölagstiftningen bör säkras inom EU.

## Rekommendation 2 a)

Kommissionen godtar rekommendationen och arbetar för närvarande med ett politiskt initiativ för att förbättra kontrollerna av överensstämmelse i medlemsstaterna, samtidigt som proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna respekteras.

## Rekommendation 2 b)

Kommissionen stöder dessa rekommendationer till medlemsstaterna.

## 186

Kommissionen har redan arbetat med att rationalisera övervakningen och rapporteringen enligt nitratdirektivet och ramdirektivet för vatten.

## 187 Andra strecksatsen

Sedan den 1 januari 2015 omfattas minimikraven inte längre av systemet med tvärvillkor, eftersom de för enkelhetens skull togs bort under den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. De ingår fortfarande i baskraven för landsbygdsutveckling och ska därför kontrolleras. Medlemsstaterna måste genomföra EU:s normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden genom att fastställa nationella normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. De nationella normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden måste beakta nationella, regionala eller lokala behov. De kan därför skilja sig åt mellan medlemsstaterna. Kommissionen bedömer ändamålsenligheten hos normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Om det står klart att en norm för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden inte överensstämmer med den gemensamma jordbrukspolitikens definition klassificeras den som "saknad" och bristen följs upp på lämpligt sätt tillsammans med medlemsstaterna.

## 188 Första strecksatsen

Flera åtaganden inom ramen för miljöåtgärder inom jordbruket kan mer eller mindre direkt och aktivt bidra till att lösa problem med vattenkvalitet. Utformningen och valet av åtaganden bör utgå från de särskilda behoven hos det territorium som berörs av programmet.

Det finns många andra åtgärder i landsbygdsutvecklingsprogrammen som kan användas för att uppnå vattenmålen – artikel 30, icke-produktiva investeringar osv.

Syftet med kravet att åtagandena inom denna åtgärd ska fullgöras under en period på mellan fem till sju år är att bidra till att uppnå målen för dessa åtaganden. Genomförandet av åtagandena kan fortsätta om detta är motiverat av ett behov av att skydda eller ytterligare förbättra vattenkvaliteten.

## 188 Andra strecksatsen

Åtagandena inom ramen för miljöåtgärder inom jordbruket måste fastställas på en nivå som går utöver de obligatoriska kraven. Man måste även undvika att kompensera metoder som redan motsvarar normal praxis. Minskningar av kvävemängder som endast är något lägre än normal praxis kanske inte leder till några större miljöfördelar, men det går inte att utesluta att detta inte ger fördelar utöver de obligatoriska kraven och normal praxis.

När medlemsstaterna beslutar om vilken nivå de ska välja bör de överväga vilken minskning av belastningen av näringsämnen från jordbruket som behövs för att se till att näringsförhållanden som är förenliga med god status enligt ramdirektivet för vatten kan uppnås i alla vattenförekomster.

## 189 Första strecksatsen

Kommissionen konstaterar att administrativa påföljder kan nå 100 % av den totala GFP-utbetalningen till stödmottagare även under de två följande kalenderåren.

## 191

EU:s vattenpolitik genomförs delvis med hjälp av EU-medel, men delvis utan (när det gäller uppfyllandet av principen om att förorenaren betalar). Icke-finansierade rättsliga krav spelar en mycket viktig roll i hela det paket av åtgärder som krävs för att hantera jordbrukets inverkan på vattenförekomster.

## Rekommendation 3 a)

Kommissionen godtar denna rekommendation.

## Rekommendation 3 b)

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

När det gäller minimikrav bedömer kommissionen om minimikrav har fastställts och hur relevanta de i så fall är för de åtgärder i baskraven som de ingår i. Med tanke på att minimikrav fastställs i många olika situationer förlitar sig kommissionen på medlemsstaternas bedömning av deras lämplighet.

Kommissionen kommer att uppmärksamma medlemsstaterna på att det är viktigt att de fastställer parametrarna för minimikrav på ett sätt som

avspeglar deras situation, och att de följer reglerna för hur minimikrav ska sättas.

När det gäller normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden bedömer kommissionen om sådana finns och i så fall hur relevanta de är. Kommissionen anser att denna metod är förenlig med den gemensamma jordbrukspolitikens rättsliga ram.

### **Rekommendation 3 c)**

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Medlemsstaterna omfattas av skyldigheter när det gäller fosforhalt i de fall detta är nödvändigt för att uppnå målen i ramdirektivet för vatten. De ska ta med åtgärder för att kontrollera diffusa utsläppskällor i sina åtgärdsprogram så att god status kan uppnås. Om utsläppen av fosfor från jordbruket anses vara betydande måste medlemsstaterna införa kontroller av fosforhalten. Detta är ett av de områden som kommissionen kommer att kontrollera inom ramen för bedömningen av den andra versionen av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

### **Rekommendation 3 d)**

Kommissionen godtar denna rekommendation och påpekar att den har arbetat för att rationalisera övervakningen och rapporteringen enligt nitratdirektivet och ramdirektivet för vatten.

### **Rekommendation 3 e)**

Kommissionen godtar denna rekommendation och anser att den är uppfylld eftersom vägledning om kostnadstäckning har tagits fram inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin. Den senaste tidens försök att komplettera denna vägledning inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin misslyckades på grund av skilda uppfattningar bland medlemsstaterna. Den gemensamma strategins arbetsprogram 2016–2018 diskuteras för närvarande och kan omfatta ytterligare arbete med denna fråga. Kommissionen påpekar att det står medlemsstaterna fritt att välja metod för beräkning av miljö- och resurskostnader.

### **Rekommendation 3 f)**

Kommissionen stöder dessa rekommendationer till medlemsstaterna.

## HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

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

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

### Avgiftsbelagda publikationer

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

Vattenföroeningarna i Donaus avrinningsdistrikt härrör från olika källor, t.ex. hushåll, industrianläggningar och jordbruket.

Enligt ramdirektivet för vatten från år 2000 ska medlemsstaterna anta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt med åtgärder för att bekämpa dessa föroeningar.

Revisionsrätten granskade huruvida medlemsstaternas genomförande av åtgärderna i planerna från 2009 ledde till bättre vattenkvalitet.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån