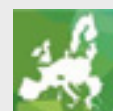


Særberetning

Bekæmpelse af eutrofiering i Østersøen: Der er behov for yderligere og mere effektive foranstaltninger



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4382-9	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/743291	QJ-AB-16-005-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-4410-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/565573	QJ-AB-16-005-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4372-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/00035	QJ-AB-16-005-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Særberetning**Bekæmpelse af
eutrofiering i Østersøen:
Der er behov for yderligere
og mere effektive
foranstaltninger**

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - der ledes af Henri Grethen, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er udgiftsområderne strukturpolitikker, transport og energi. Revisionsarbejdet blev ledet af Ville Itälä, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Turo Hentilä, attaché Outi Grönlund, ledende administrator Alain Vansilliette, opgaveansvarlig Maria del Carmen Jimenez og revisorerne Krzysztof Zalega, Nils Odins, Zuzana Gullova, Tomasz Plebanowicz, Jean-François Hynderick og Vivi Niemenmaa.



Fra venstre til højre: T. Hentilä, V. Niemenmaa, A. Vansilliette, V. Itälä, M. d. C. Jimenez, T. Plebanowicz, K. Zalega, J.-F. Hynderick.

Punkt

Glossar og forkortelser

I – IX Resumé

1 – 14 Indledning

1 – 5 Østersøen og eutrofiering

6 – 11 EU-retsakter om næringsstofforurening af vandområder

12 – 14 EU-budgetinstrumenter, der er til rådighed til bekæmpelse af næringsstofforurening af vand

15 – 17 Revisionens omfang og revisionsmetoden

18 – 112 Bemærkninger

18 – 41 Medlemsstaternes gennemførelse af foranstaltningerne til reduktion af næringsstofførslen til Østersøen

23 – 25 Begrænsede fremskridt med hensyn til reduktion af næringsstofførslen til Østersøen

26 – 31 Medlemsstaternes planer for reduktion af næringsstoffer er for uambitiøse og mangler egnede indikatorer

32 – 36 De besøgte medlemsstater tager kun delvis hensyn til Helcomanbefalingerne i deres planer eller lovgrundlag

37 – 41 Pålideligheden af overvågningsdataene om næringsstofførslen til Østersøen er ikke sikret

42 – 69 Effektiviteten af foranstaltningerne til reduktion af næringsstofforureningen fra byspildevand

46 – 54 De fleste medlemsstater overholder endnu ikke direktivet om rensning af byspildevand

55 – 57 De EU-medfinansierede spildevandsrensningsanlæg er effektive, men bæredygtigheden er ikke altid garanteret

58 – 64 Kommissionens opfølgning af medlemsstaternes gennemførelse af direktivet er ikke rettidig

65 – 69 EU-støtten til Rusland og Hviderusland er potentielt omkostningseffektiv, men den er meget begrænset i forhold til behovene, og projektgennemførelsen tager lang tid

- 70 – 102 **Effektiviteten af foranstaltningerne til reduktion af landbrugets næringsstofforurening af vand**
- 75 – 83 Nitratdirektivet er ikke blevet gennemført effektivt på trods af en forholdsvis vellykket opfølgning fra Kommissionens side
- 84 – 90 Krydsoverensstemmelsesmekanismen bidrager til håndhævelsen af nitratdirektivet og andre gødningskrav, men den er ikke fuldt ud effektiv
- 91 – 102 De EU-medfinansierede landdistriktsudviklingsforanstaltninger i perioden 2007-2013 har haft ringe effekt med hensyn til at reducere næringsstofforureningen i de besøgte medlemsstaters vandområder
- 103 – 112 **EU-strategien for Østersøområdet og dens merværdi med hensyn til reduktion af næringsstoffertilførslen til Østersøen**
- 105 Et kompliceret forvaltningsnetværk og en merværdi, der er vanskelig at vurdere
- 106 – 108 Flagskibsprojekterne er med til at udbrede god praksis, men det er ikke påvist, hvor meget de bidrager til reduktionen af næringsstoffer
- 109 – 112 De operationelle programmer bør i højere grad tage hensyn til EU-strategien for Østersøområdet
- 113 – 128 **Konklusioner og anbefalinger**
- Bilag I — Mål for reduktion af næringsstoffertilførslen**
- Bilag II — Udvikling i landenes kvælstof- og fosfortilførsel til Østersøen**
- Bilag III — Lofter for tilførslen i de enkelte deloplande**
- Bilag IV — Næringsstofkoncentrationen i udledt spildevand fra spildevandsrensningsanlæg i de største byer i EU-medlemsstaterne omkring Østersøen (2013)**
- Bilag V — Flagskibsprojekter og andre projekter, der er væsentlige for gennemførelsen af EU-strategien for Østersøområdet**

Kommissionens svar

BSAP: Baltic Sea Action Plan (handlingsplan for Østersøen) (jf. punkt 8).

Forureningskilder: Der findes to typer af hovedkilder til vandbåren forurening: diffuse kilder uden et bestemt udledningsspunkt, hvor de største udledninger kommer fra landbrugs- og skovbrugsaktiviteter samt boliger, der ikke er tilsluttet kloaknettet
punktkilder, der har et bestemt udledningsspunkt, dvs. udledninger fra rensningsanlæg for byspildevand og fra industrier og dambrug.

Helcom: Helsingforskommissionen (jf. punkt 8).

Indsatsprogram: den del af vandområdeplanen, som angiver de foranstaltninger, der er nødvendige for at genoprette en god tilstand i vandområderne under hensyntagen til vandområdedistriktets karakteristika. Der er udarbejdet lignende indsatsprogrammer for at genoprette kvaliteten af havområder.

Princippet om, at forureneren betaler: princip fastsat i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (artikel 191, stk. 2). I forbindelse med spildevand betyder det, at udledere af spildevand skal betale for den forårsagede forurening (f.eks. skal husholdninger betale for spildevandsrensning via vandafledningsprisen, mens spildevandsrensningsanlæg betaler en forureningsafgift).

Vandløbsopland: landområde, hvorfra al overfladeafstrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én enkelt flodmunding eller ét enkelt delta. Et vandområdedistrikt er den del af et vandløbsopland, der ligger i en bestemt medlemsstat.

Vandområde: en afgrænset og betydelig mængde overfladevand, herunder søer, reservoirer, mindre eller større vandløb, overgangsvandområder og kystvandsstrækninger.

Vandtilstand: det generelle udtryk for et overfladevandområdes tilstand bestemt ved dets økologiske og kemiske tilstand. For havvand svarer vandtilstanden til miljøtilstanden, som er baseret på andre kriterier end tilstanden for overfladevand.

I

Otte EU-medlemsstater (Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Sverige og Tyskland) samt Rusland grænser op til Østersøen. Østersøen er et af verdens mest forurenede have, og det er en stor udfordring at bekæmpe eutrofieringen. Havstrategirammedirektivet fra 2008 har til formål at sikre en god miljøtilstand i EU's havområder senest i 2020. Direktivet fastsætter, at medlemsstaterne inden for hver region eller subregion skal samarbejde for at nå direktivets mål, f.eks. - når det er praktisk muligt og hensigtsmæssigt - ved hjælp af de strukturer, der allerede er udarbejdet i henhold til de regionale havkonventioner. For Østersøens vedkommende drejer det sig om Helsingforskonventionen (hvis styrende organ er Helsingforskommissionen (Helcom)) og den tilhørende handlingsplan for Østersøen, som kræver, at signatarstaterne reducerer næringsstofbelastningen.

II

I 2009 vedtog Det Europæiske Råd den makroregionale EU-strategi for Østersøområdet med det primære formål at sikre bedre miljøbeskyttelse, herunder en reduktion af næringsstofbelastningen, ved at fremme øget samarbejde mellem nabolande samt innovative løsninger.

III

De største kilder til denne næringsstofbelastning, der forårsager eutrofieringen, er landbrug og byspildevand. I perioden 2007-2013 ydede EU 4,6 milliarder euro til projekter vedrørende spildevandsopsamling og -rensning i de fem medlemsstater omkring Østersøen, som får EU-støtte på dette område. De samlede udgifter til landdistriktsudviklingsforanstaltninger, herunder vandbeskyttelse, i de otte kystmedlemsstater i Østersøregionen beløb sig til 9,9 milliarder euro.

IV

Retten revision besvarer spørgsmålet om, hvorvidt EU's indsats effektivt har hjulpet medlemsstaterne med at reducere næringsstofbelastningen i Østersøen. Den samlede konklusion er, at indsatsen har ført til begrænsede fremskridt med hensyn til reduktion af næringsstoffer i Østersøen.

V

Medlemsstaternes planer for at opnå Helcoms næringsstofforøgninger bygger på deres vandområdeplaner, som er udarbejdet på grundlag af vandrammedirektivet. Disse planer er for uambitiøse, da de fokuserer på »grundlæggende foranstaltninger« til gennemførelse af EU-direktiver med hensyn til de specifikke aktiviteter, der forårsager næringsstofforureningen, primært byspildevand og landbrug. Der er mindre fokus på foranstaltninger til kontrol af diffuse næringsstofkilder og på »supplerende foranstaltninger« som beskrevet i vandrammedirektivet. Foranstaltningerne udarbejdes på grundlag af utilstrækkelige oplysninger. Der mangler også mål og egnede indikatorer til vurdering af de resultater, der opnås med hensyn til at reducere næringsstofbelastningen i vandområder.

VI

Indsatsen for at reducere næringsstofbelastningen fra byområder har ført til en næringsstofreduktion. Flere byområder behandler byspildevand i henhold til højere standarder end dem, der er fastsat i direktivet om rensning af byspildevand. På trods af betydelig EU-finansiering er gennemførelsen af direktivet dog forsinket i de medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004. Desuden overholdes direktivet ikke af alle de medlemsstater i Østersøregionen, der skulle overholde det inden 2012. Kommissionens opfølgning af medlemsstaternes gennemførelse af direktivet har ikke været rettidig. I Rusland og Hviderusland er EU's indsats vedrørende byspildevand potentielt omkostningseffektiv, men den er meget begrænset i forhold til behovene, og projektgennemførelsen tager lang tid.

VII

Gennemførelsen af nitratdirektivet er ikke fuldt ud effektiv i medlemsstaterne i Østersøregionen. De relevante områder er ikke defineret korrekt, og de krav, som medlemsstaterne har opstillet i deres handlingsprogrammer, er ikke strenge nok. Hvad angår næringsstofkravene til gødning er krydsoverensstemmelsesmekanismens afskrækkende effekt ikke stor nok, da graden af manglende overholdelse fortsat er høj. Selv om alle vandområdeplanerne omfatter supplerende foranstaltninger til håndtering af næringsstofbelastningen fra landbruget, er de ikke tilstrækkelig målrettet mod de områder, hvor det er konstateret, at der er behov for dem. Endvidere har ingen medlemsstater benyttet sig af den mulighed, som EU-forordningerne giver for at gøre nogle af disse foranstaltninger obligatoriske for landbrugsbedrifter i sådanne områder.

VIII

EU-strategien for Østersøområdet øger den politiske betydning af Østersøens miljøtilstand og af regionalt samarbejde, men indtil videre er det svært at vurdere dens merværdi med hensyn til reduktion af næringsstofflørslen.

IX

Vi fremsætter en række anbefalinger, der tager sigte på at forbedre effektiviteten af indsatsen til bekæmpelse af eutrofiering i Østersøen.

Østersøen og eutrofiering

01

Østersøen er et af de mest forurenede havområder i verden, og eutrofiering anses for at være den største udfordring¹. Ni lande grænser op til Østersøen: otte EU-medlemsstater (Danmark, Tyskland, Estland, Letland, Litauen, Polen, Finland og Sverige) samt Rusland. Hviderusland er et andet stort land i Østersøens afstrømningsområde.

02

Eutrofiering er en proces, der forekommer, når et vandområde modtager et overskud af fortrinsvis menneskeskabte næringsstoffer, særlig kvælstof og fosfor. Høje koncentrationer af næringsstoffer fører til intense, potentielt giftige algeopblomstringer (se **foto 1**).

1 Det Europæiske Miljøagentur, »Nutrients in transitional, coastal and marine waters (CSI 021)«. Vurdering offentliggjort i marts 2013.



Foto 1 — Eutrofieret havvand

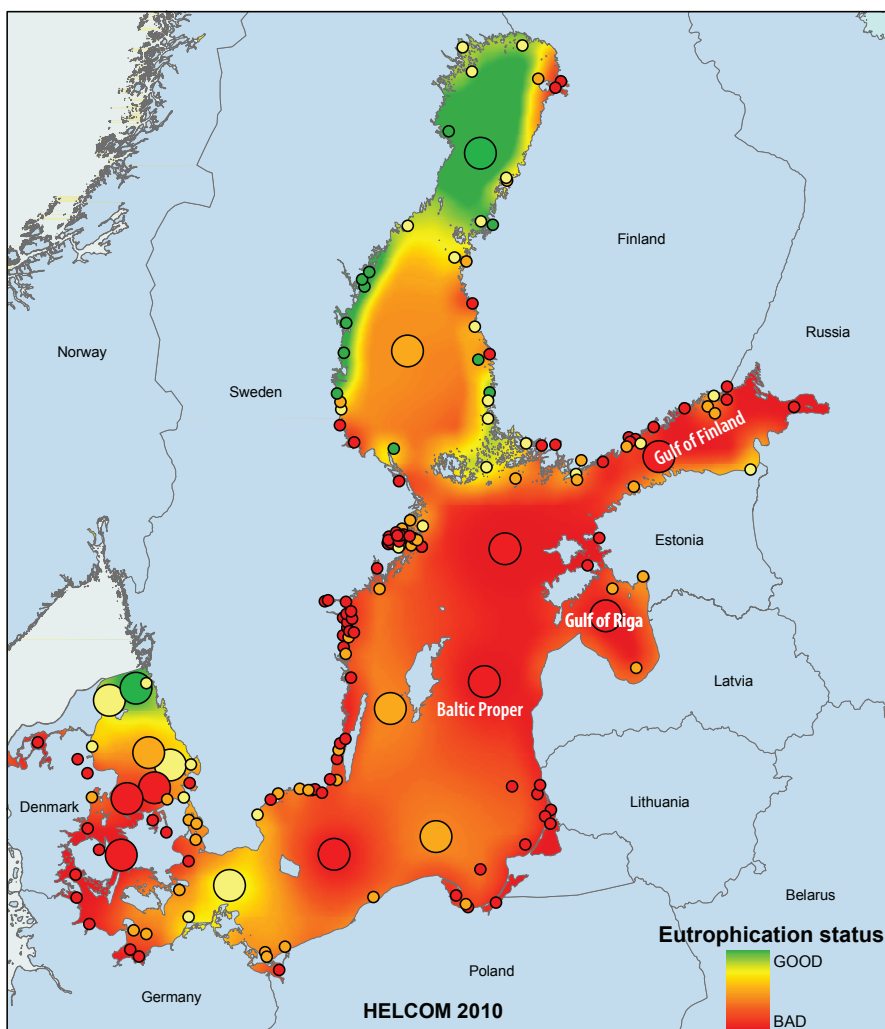
Kilde: Helcom, foto: SamuliKorpinen.

03

Eutrofiering kan mindske nytteværdien af havet væsentligt, idet biodiversiteten reduceres, kystens udseende spoleres, og fiskebestandene mindskes. De mest berørte havdeloplande er Den Finske Bugt, Rigabugten og det centrale område af Østersøen, hvor den er dybest, benævnt selve Østersøen (jf. **figur 1**).

Figur 1

Eutrofiering i Østersøen



Kilde: Helcom. »What was the eutrophication status of the Baltic Sea in 2003-2007?« Pyhälä Minna, Frias Vega Manuel, Laamanen Maria, Fleming-Lehtinen Vivi, Nausch Günther og Norkko Alt (2010).

04

De vigtigste kilder til næringsstoffer i havet er den vandbårne belastning fra land via vandløb og direkte udledninger fra kysten. Den vandbårne belastning tegner sig for 78 % af den samlede kvælstofmængde og 95 % af den samlede fosformængde, der ledes ud i Østersøen². De to væsentligste kilder til den vandbårne næringsstofbelastning er: diffuse kilder, især landbrug (45 % af den samlede kvælstofmængde og 45 % af den samlede fosformængde), og punktkilder, især byspildevand (12 % af den samlede kvælstofmængde og 20 % af den samlede fosformængde)³.

05

Klimaændringer medfører to yderligere udfordringer. For det første forudses det, at kortere og vådere vintre vil medføre mindre sne- og isdække og dermed øget afstrømning fra vandløbenes afstrømningsområder. Dette vil føre til udledning af stadig større mængder næringsstof i havet, hvilket vil forværre eutrofieringen⁴. For det andet vil stigende havtemperaturer give bedre betingelser for algeopblomstringer og medføre en længere vækstperiode.

EU-retsakter om næringsstofforurening af vandområder

06

Kvaliteten af EU's havområder er underlagt havstrategirammedirektivet af 2008⁵, der har til formål at sikre en god miljøtilstand i EU's havområder senest i 2020. Direktivet er stadig i en tidlig fase af gennemførelsen. Senest i oktober 2012 skulle medlemsstaterne sende Kommissionen deres beskrivelse af en god miljøtilstand for deres havområder på grundlag af de deskriptorer, der er foreslået i direktivet (hvoraf én er eutrofiering), en indledende vurdering af deres havområders tilstand samt en række miljømål og dertil knyttede indikatorer.

07

Det er medlemsstaternes ansvar at gennemføre direktivet. Inden udgangen af 2015 skulle de udarbejde indsatsprogrammer med henblik på at opnå en god miljøtilstand. Disse programmer skal sendes til Kommissionen senest i marts 2016. Generelt skal medlemsstaterne så vidt muligt støtte sig til målene og aktiviteterne i de eksisterende regionale havkonventioner.

- 2 Helcom, »Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5.5) - 2015« (2010-data) - opdateret.
- 3 Helcom, »Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5) - 2011« (2006-data).
- 4 »Second Assessment of Climate Change for the Baltic Sea Basin«, BACC II Author Team, *Regional Climate Studies*, Springer International Publishing, 2015.
- 5 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (EUT L 164 af 25.6.2008, s. 19).

08

En regional konvention for Østersøen blev underskrevet tilbage i 1974: Helsingforskonventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet. De nuværende signatarer er Danmark, Estland, Den Europæiske Union, Finland, Tyskland, Letland, Litauen, Polen, Rusland og Sverige. Helsingforskommissionen (Helcom), som er det styrende organ for den pågældende konvention, stillede i 2007 forslag om en handlingsplan for Østersøen (BSAP), der skulle genoprette en god miljøtilstand i Østersøen senest i 2021. Denne plan blev vedtaget af signatarerne.

09

Nøglen til at opnå en god miljøtilstand i havområder er at sikre en god vandkvalitet i de vandløb, der løber ud i havene. Vandrammedirektivet fra 2000⁶ fastsætter rammer for beskyttelsen af indvande, overgangsvande og kystvande. Målet er at sikre en god tilstand i overfladevand og grundvand senest i 2015, eller i undtagelsestilfælde 2021 eller 2027. Først skulle medlemsstaterne senest i december 2009 udarbejde vandområdeplaner og identificere de vandområder, hvor målet eventuelt ikke kunne opfyldes i 2015, samt angive de væsentligste belastninger, som de var berørt af. I lighed med havstrategirammedirektivet omfatter disse vandområdeplaner indsatsprogrammer, der skal bidrage til at opfylde vandrammedirektivets målsætninger.

10

Disse programmer skal mindst omfatte de foranstaltninger, som det kræver at sikre en fuldstændig gennemførelse af de allerede eksisterende direktiver om beskyttelse af vandkvaliteten, og andre foranstaltninger, som er obligatoriske i henhold til vandrammedirektivet (især foranstaltninger til kontrol med diffuse forureningskilder)⁷. Navnlig kan følgende eksisterende direktiver fremhæves:

- direktivet fra 1991 om rensning af byspildevand⁸, der omhandler opsamling og rensning af spildevand fra byområder
- nitratdirektivet fra 1991⁹ om vedtagelse af foranstaltninger, der skal sikre, at landbrugere i landbrugsområder, som forårsager eller er i fare for at forårsage nitratforurening i vand (benævnt »nitratsårbare zoner«), overholder mindstekrav vedrørende brug af kvælstofgødning.

11

Endelig vedtog Det Europæiske Råd EU-strategien for Østersøområdet i 2009. Denne strategi omhandler forskellige målsætninger under tre temaer: »Save the Sea« (red havet), »Connect the Region« (forbind regionen) og »Increase Prosperity« (øg velstanden). Et af delmålene for temaet »Save the Sea« med titlen »Clear water in the Baltic Sea« (rent vand i Østersøen) overtog de mål for reduktion af næringsstofftilførslen, der var fastsat i handlingsplanen for Østersøen. EU's indsats er udformet med henblik på at fremme samarbejde mellem nabolande, både EU-medlemsstater og lande uden for EU.

- 6 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1).
- 7 Vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra h).
- 8 Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand (EFT L 135 af 30.5.1991, s. 40).
- 9 Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375 af 31.12.1991, s. 1).

EU-budgetinstrumenter, der er til rådighed til bekæmpelse af næringsstofforurening af vand

12

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden under samhørighedspolitikken¹⁰ kan anvendes til at medfinansiere projekter inden for spildevandsområdet som led i medlemsstaternes operationelle programmer. EU's samlede bidrag til projekter til spildevandsopsamling og spildevandsrensning i de medlemsstater, der grænser op til Østersøen¹¹, var på 4,6 milliarder euro i perioden 2007-2013: Polen, 3,4 milliarder euro; Letland, 0,6 milliarder euro; Litauen, 0,4 milliarder euro; Estland, 0,2 milliarder euro og Tyskland, 0,04 milliarder euro.

13

Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne¹² kan anvendes til at finansiere en række foranstaltninger i landdistriktsudviklingsprogrammerne, som kan have enten direkte eller indirekte indvirkning på vandkvaliteten (især foranstaltninger i tilknytning til »Forbedring af miljøet og landskabet«¹³). Til denne type foranstaltninger blev der i perioden 2007-2013 bevilget 9,9 milliarder euro til de otte kystmedlemsstater i Østersøregionen¹⁴. Det er ikke oplyst, hvor stort et beløb der specifikt var afsat til vandbeskyttelse.

14

Hvad angår lande uden for EU tilbyder den europæiske nabostatspolitik Rusland og Hviderusland en række muligheder for samarbejde på miljøområdet. Blandt disse er den ikkenukleare komponent i miljøpartnerskabet inden for rammerne af den nordlige dimension, hvortil EU indtil videre har bidraget med 44 millioner euro, samt den bilaterale/regionale bistand og det grænseoverskridende samarbejde, hvortil EU bidrog med henholdsvis 14,5 millioner og 3,5 millioner euro i perioden 2003-2013¹⁵.

10 Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

11 De fire medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004, samt de tyske *Länder* i Østersøens afstrømningsområde. De øvrige tre kystmedlemsstater i Østersøregionen (Danmark, Finland og Sverige) modtog ikke EU-midler til spildevandsrelaterede projekter.

12 Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487).

13 Akse 2 i landdistriktsudviklingsprogrammerne for 2007-2013. Blandt hovedpunkterne under denne akse kan nævnes biodiversitet, forvaltning af Natura 2000-områder, foranstaltninger forbundet med vandrammedirektivet, beskyttelse af vand og jordbund og afbødning af klimaændringer.

14 Polen (4,4 milliarder euro), Finland (1,5 milliarder euro), Sverige (1,3 milliarder euro), Tyskland (1,1 milliarder euro), Litauen (0,6 milliarder euro), Letland (0,4 milliarder euro), Danmark (0,3 milliarder euro) og Estland (0,3 milliarder euro).

15 *Kilde*: Revisionsretten. EU-midler bevilget til Rusland og Hviderusland gennem Tacis og ENPI ved udgangen af 2013.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

15

I denne revision undersøgte Retten, i hvilket omfang næringsstofbelastningen i Østersøen er reduceret, og vurderede effektiviteten af de EU-foranstaltninger, der er gennemført af medlemsstaterne for at opnå næringsstofreduktioner. Vi søgte svar på følgende revisionsspørgsmål:

- a) Har medlemsstaterne generelt formået at reducere næringsstofftilførslen til Østersøen?
- b) Har EU-foranstaltningerne vedrørende byspildevand effektivt reduceret næringsstofforureningen i Østersøen?
- c) Har EU-foranstaltningerne vedrørende landbrug effektivt reduceret næringsstofforureningen i Østersøen?
- d) Har EU-strategien for Østersøområdet tilført merværdi i forhold til de eksisterende foranstaltninger til reduktion af næringsstofftilførslen til Østersøen?

16

Vores spørgsmål blev besvaret på grundlag af dokumentation, der blev indsamlet ved hjælp af følgende metoder:

- Vi undersøgte EU-foranstaltningerne til reduktion af forureningen fra landbruget i Finland, Letland og Polen, men undersøgte kun EU-foranstaltningerne til reduktion af forureningen fra byspildevand i Letland og Polen (nærmere bestemt tre rensningsanlæg i Letland og syv i Polen), da Finland ikke modtog EU-midler til dette formål (jf. fodnote 11). Vi undersøgte EU-støtten til spildevandsrelaterede projekter i Rusland og Hviderusland på grundlag af dokumenter i Kommissionen.
- Vi gennemgik resultatoplysninger om 18 yderligere rensningsanlæg for byspildevand i de største byer i Østersøens afstrømningsområde.
- Til de fem medlemsstater i Østersøregionen, der ikke blev besøgt (Danmark, Tyskland, Estland, Litauen og Sverige), sendte vi spørgeskemaer om deres planer for at håndhæve Helcommålene for reduktion af næringsstoffer.
- Vi analyserede dokumenter og gennemførte samtaler med ansatte i Kommissionen, Helcoms sekretariat og eksperter fra Baltic Nest Institute¹⁶.
- Vi gennemførte samtaler med repræsentanter fra Estlands overordnede revisionsorgan, som har udført en lignende revision i Estland.

17

De kriterier, vi anvendte til besvarelse af spørgsmålene, blev udviklet på grundlag af lovgivningen, Kommissionens retningslinjer og Helcomaftalerne samt vores tidligere revisioner på vandbeskyttelsesområdet¹⁷. De beskrives nærmere i de forskellige dele af denne beretning.

- 16 Baltic Nest Institute er en international forskningsalliance mellem Østersjöcentrum ved Stockholms Universitet, den svenske Havs- og vattenmyndigheten, Aarhus Universitet og det finske miljøinstitut. Det kombinerer kompetencer inden for alle relevante discipliner vedrørende forvaltning af det marine økosystem. Dets produkter udvikles navnlig i samarbejde med Helcom.
- 17 Det gælder især: særberetning nr. 3/2009 »Strukturfondsmidlernes anvendelse til spildevandsrensning i programperioderne 1994-1999 og 2000-2006«, særberetning nr. 4/2014 »Integrationen af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: en delvis succes«, særberetning nr. 2/2015 »EU's finansiering af rensningsanlæg for byspildevand i Donaus opland: Der er brug for en yderligere indsats for at hjælpe medlemsstaterne med at opfylde EU's spildevandspolitiske mål« og særberetning nr. 23/2015 »Vandkvaliteten i Donaus opland: Det går fremad med at gennemføre vandrammedirektivet, men der er stadig et stykke vej« (<http://eca.europa.eu>).

Medlemsstaternes gennemførelse af foranstaltningerne til reduktion af næringsstoffertilførslen til Østersøen

18

I henhold til havstrategirammedirektivet skal medlemsstaterne udarbejde et indsatsprogram senest i december 2015. I Kommissionens vurdering af rapporteringen fra kystmedlemsstaterne i Østersøregionen¹⁸ konkluderes det, at kun én af disse (Finland) har opstillet kvantificerede mål for næringsstofbelastningen, som er hovedårsagen til eutrofiering (jf. punkt 6). I fravær af sådanne mål anser Kommissionen det for god praksis at anvende de mål, der er fastsat i Helcoms handlingsplan for Østersøen (jf. punkt 7 og 8). Vi undersøgte det aktuelle gennemførelsesstade for denne konvention, da den kan bruges som grundlag for fremtidige indsatsprogrammer.

19

Helcomsignatarstaterne blev i 2007 enige om de to vigtigste instrumenter til bekæmpelse af eutrofiering:

- handlingsplanen for Østersøen, som indeholder et program for reduktion af næringsstoffer, hvor de enkelte lande tildeles mål for reduktion af næringsstoffer, som er defineret på deloplandsniveau i forhold til landenes gennemsnitlige næringsstoffertilførsel i referenceperioden 1997-2003. De enkelte lande skulle udarbejde deres egne planer for reduktion af næringsstoffer inden udgangen af 2009 med henblik på at nå målene senest i 2021. Tallene, der blev anset for at være foreløbige, blev fastsat på grundlag af en videnskabelig model¹⁹
- gennemførelsen af den praksis, Helcom anbefaler til beskyttelse af vandområder mod forurening fra forskellige aktiviteter, herunder opsamling og rensning af spildevand, anvendelse af fosfater i vaske- og rengøringsmidler samt anvendelse af gødningsstoffer i landbruget.

20

Programmet for reduktion af næringsstoffer under handlingsplanen for Østersøen blev i 2013 revideret på grundlag af nye og mere komplette data samt en forbedret modelmetode²⁰. Signatarstaterne blev enige om at reducere den årlige kvælstoftilførsel til Østersøen med 13 % (118 134 ton pr. år) og den årlige fosfortilførsel med 41 % (15 178 ton pr. år) sammenlignet med tilførslen i referenceperioden (henholdsvis 910 344 ton pr. år og 36 894 ton pr. år). Signatarstaterne blev enige om at bidrage til opfyldelsen af dette mål ved at reducere deres egen årlige kvælstof- og fosfortilførsel med henholdsvis 89 260 ton pr. år og 14 374 ton pr. år opdelt efter delopland, mens de resterende nødvendige reduktioner fortrinsvis skulle opnås af skibsfarten og ikkesignatarstater²¹.

- 18 SWD(2014) 49 final af 20. februar 2014, der ledsager rapporten fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet med titlen »Første fase af gennemførelsen af havstrategirammedirektivet (2008/56/EF) - Europa-Kommissionens vurdering og vejledning«.
- 19 SANBALT-modellen udviklet under det svenske forskningsprogram MARE (professor Wulff et al fra Baltic Nest Institute, 2007).
- 20 Erklæring fra ministermøde i Helcom, København, oktober 2013.
- 21 Følgende ikkesignatarstater bidrager væsentligt til næringsstoffertilførslen til Østersøen: Hviderusland, Den Tjekkiske Republik og Ukraine. De forventede reduktioner fra disse stater stammer fra Göteborgprotokollen.

21

Den krævede intensitet af de forskellige staters indsats afhænger i høj grad af deres placering (om de grænser op til deloplande, som er mere eller mindre påvirket af eutrofiering), og af, hvilke reduktioner der er sket tidligere²². Det betyder, at de reduktioner, der blev krævet af Danmark, Finland og Sverige, var begrænsede og stærkt koncentrerede i de deloplande, hvor der var størst behov for reduktioner, mens der blev krævet væsentlige reduktioner af Litauen, Polen og Rusland (jf. **bilag I**).

22

Vi undersøgte, om medlemsstaterne havde:

- gjort fremskridt med hensyn til at reducere deres udledninger af næringsstoffer i Østersøen
- vedtaget hensigtsmæssige planer for reduktion af næringsstoffer med tilhørende indikatorer til overvågning af målopfyldelsen
- anvendt Helcoms anbefalinger vedrørende reduktion af næringsstoffer
- udarbejdet pålidelige overvågningsdata.

Begrænsede fremskridt med hensyn til reduktion af næringsstofftilførslen til Østersøen

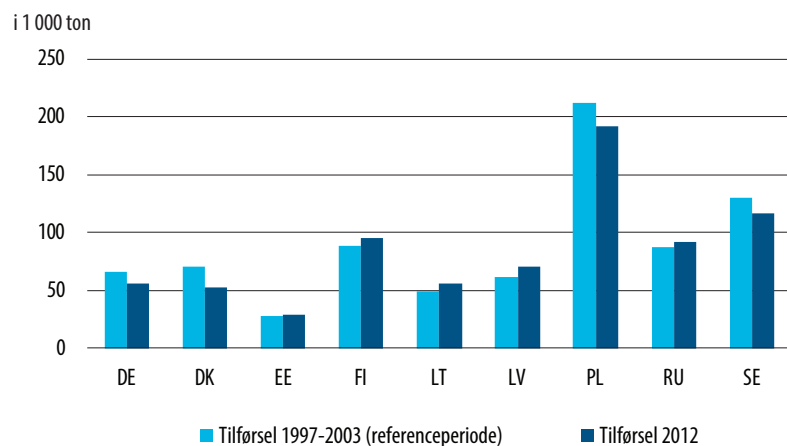
23

Nye data om den samlede årlige tilførsel til Østersøen i perioden 1995-2012²³ viser en nedadgående tendens for tilførslen af kvælstof (9 %) og fosfor (14 %). I **figur 2 og 3** sammenlignes de enkelte landes tilførsel af kvælstof og fosfor i referenceperioden og i 2012. Tre lande viser en nedadgående tendens for begge næringsstoffer (Danmark, Polen og Sverige), mens to lande har øget deres tilførsel af begge næringsstoffer (Letland og Rusland). I de øvrige lande er der kun konstateret en nedadgående tendens for ét af næringsstofferne. Detaljerede data vises i **bilag II**.

- 22 Erklæring fra ministermøde i Helcom 2013, »Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs and updated Country Allocated Reduction Targets of BSAP«.
- 23 Data fremlagt ved Helcoms 48. møde for delegationsledere 10.6.2015-11.6.2015, Tallinn. Ifølge den dataansvarlige er dataene om næringsstofftilførslen i 2012 forbundet med usikkerhed (testværdi).

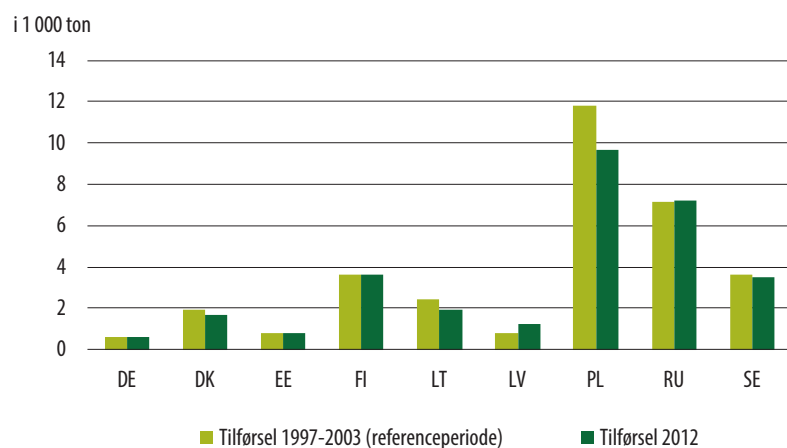
Figur 2

Sammenligning af kvælstoftilførslen i referenceperioden og i 2012



Figur 3

Sammenligning af fosfortilførslen i referenceperioden og i 2012



Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fremlagt på Helcoms 48. møde for delegationsledere 10.6.2015-11.6.2015, Tallinn.

24

Helcoms data for 2012 viser imidlertid, at ingen af signatarstaterne indtil videre har gennemført de krævede reduktioner i alle de havdeloplande, som er særlig berørt af eutrofiering (selv Østersøen, Den Finske Bugt og Rigabugten), mens en del af staternes reduktioner af næringsstofftilførslen vedrører deloplande, hvor der ikke var behov for reduktioner (de danske stræder og Det Botniske Hav) (jf. **bilag III**).

25

Ifølge Helcoms seneste analyse er der konstateret en nedadgående tendens for kvælstof- og fosforbelastningen fra punktforureningskilder, mens tilførslen af kvælstof og fosfor fra landbrugsaktiviteter enten var uændret eller steg fra 1994 til 2008²⁴. Nye oplysninger forelagt for Europa-Parlamentet og Rådet i den seneste rapport om gennemførelse af nitratdirektivet (perioden 2008-2011)²⁵ viser en reduktion af næringsstofferne i landbrugsjord og en lille reduktion af nitratkoncentrationen i overfladevand²⁶. Denne forbedring ser dog endnu ikke ud til at have påvirket eutrofieringen af kystnære vandområder og har endnu ikke ført til en reduktion af næringsstofftilførslen til Østersøen. Det skal bemærkes, at det kan tage flere år, før en reduceret tilførsel af næringsstoffer til jorden fører til en reduceret næringsstofftilførsel til havet.

Medlemsstaternes planer for reduktion af næringsstoffer er for uambitiøse og mangler egnede indikatorer

26

I alle de tre besøgte medlemsstater udgjorde planen for reduktion af næringsstoffer et politisk oplæg på højt niveau, som ikke fastsatte kvantificerede mål opdelt efter forureningskildetype, aktivitet og geografisk område. De øvrige fem medlemsstater har vedtaget lignende planer for reduktion af næringsstoffer. Polen udtrykte forbehold med hensyn til sine mål for reduktion af næringsstoffer på landeniveau og har endnu ikke officielt vedtaget en specifik plan²⁷.

27

Alle medlemsstaterne i Østersøregionen benytter det indsatsprogram, der i henhold til vandrammedirektivet skal ledsage deres vandområdeplaner, som det vigtigste planlægningsinstrument i arbejdet med at opfylde Helcommålene for reduktion af næringsstoffer. Det kræver væsentlige reduktioner af næringsstofftilførslen i de vandløb, der løber ud i Østersøen, for at opnå en god indvandstilstand som fastsat i vandrammedirektivet og derved bidrage til at opfylde Helcommålene for reduktion af næringsstoffer.

- 24 Helcom, »Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5) - 2011«.
- 25 COM(2013)0683 final af 4. oktober 2013, Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, baseret på medlemsstaternes rapporter for perioden 2008-2011.
- 26 Næringsstoffindholdet i landbrugsjord er faldet i alle medlemsstater i Østersøregionen, undtagen Tyskland og Polen. Koncentrationen af nitrater i overfladevand er faldet eller er uændret i alle medlemsstater i Østersøregionen, undtagen Letland, men nyere data viser også et fald i denne medlemsstat.
- 27 Det nationale gennemførelsesprogram for handlingsplanen for Østersøen (NIP BSAP) blev udarbejdet af hovedinspektoratet for miljøbeskyttelse i 2010 og opdateret i 2013, men er endnu ikke vedtaget af den polske regering.

28

For nogle medlemsstater er opnåelse af en god tilstand i henhold til vandrammedirektivet ikke nok til at opfylde Helcommålene for fosfor. Hvis Polen skal opfylde Helcommålene, skal fosforkoncentrationen i floderne Oder og Vistula ifølge eksperter og de polske miljømyndigheder²⁸ nedbringes til 0,07-0,08 mg/l, hvilket er omtrent det naturlige niveau, og det betyder, at der overhovedet ikke må udledes fosfor i floderne. Ifølge de nationale myndigheder gælder denne analyse også for Tyskland og Litauen. Der skal derfor gøres en yderligere indsats for at reducere fosfortilførslen til havet, hvis Helcommålene skal opfyldes.

29

Hvad angår næringsstofbelastningen omfatter vandområdeplanerne fra 2009 og de tilhørende indsatsprogrammer, som Retten undersøgte²⁹, primært grundlæggende foranstaltninger til gennemførelse af EU-specifikke direktiver, hvor disse endnu ikke var gennemført fuldt ud. På tidspunktet for vedtagelsen af deres vandområdeplaner havde Estland, Letland og Polen endnu ikke gennemført direktivet om rensning af byspildevand fuldt ud (de var i en overgangsperiode (jf. punkt 44)). Vandområdeplanerne omfatter også foranstaltninger til kontrol med diffuse forureningskilder (jf. punkt 10), men de var allerede indført før planernes vedtagelse. Endelig omfatter de supplerende foranstaltninger, der fortrinsvis skal medfinansieres af EU-budgettet, og som går videre end kravene i disse direktiver, men næsten udelukkende vedrører landbruget.

30

Disse vandområdeplaner er præget af flere mangler:

- Identificeringen af forureningskilder og klassificeringen af vandets tilstand er ufuldstændig, og navnlig er kvantificeringen af næringsstofftilførslen til de enkelte vandområder eller vandløbsdeloplande utilstrækkelig. Det betyder, at planerne udgør et svagt grundlag for opstilling af målsætninger og målretning af foranstaltninger.
- Der er ikke systematisk defineret afhjælpende foranstaltninger for de enkelte vandområder eller deloplande, der mangler specifikke outputmål for forskellige foranstaltninger (antal hektar, hvorpå foranstaltningen skal anvendes), og der er ingen oversigter over fordelingen af de samlede forventede omkostninger til de enkelte foranstaltninger. Disse data er nødvendige for at sikre foranstaltningernes omkostningseffektivitet med hensyn til reduktionen af næringsstofftilførslen til Østersøen og forvaltningen af de finansielle midler, navnlig støtten fra EU.
- Der mangler mål og indikatorer med hensyn til de næringsstoffreduktioner, der forventes som følge af de forskellige foranstaltninger, fordelt på forureningskildetyper, aktivitetssektorer og geografiske områder, dvs. oplande, deloplande og vandområder³⁰.

Kommissionen³¹ og Retten³² har allerede påpeget lignende svagheder i andre vandområdeplaner.

- 28 Oder og Vistula er en del af Østersøens afstrømningsområde, og deres vandløbsoplande udgør omkring 93 % af det polske område. Ekspertvurderingen er resultatet af en undersøgelse udarbejdet i 2012 på anmodning af hovedinspektoratet for miljøbeskyttelse, »Verification of thresholds for assessing the ecological condition of rivers and lakes as regards physical-chemical elements taking into account characteristic conditions for particular types of water«, s. 180 (Garcia et al, 2012).
- 29 Kymijoki-Suomenlahti, det vestlige vandområdedistrikt (Finland), Daugava, Lielupe, Venta og Gauja (Letland) og Vistula og Oder (Polen) løber ud i deloplandene til Den Finske Bugt, Rigabugten og selve Østersøen.
- 30 Mål og indikatorer for næringsstoffreduktioner blev defineret i Danmark, i et af de tyske *Länder* i Østersøområdet og i en vandområdeplan i Finland. I Letland viser alle vandområdeplaner den forventede reduktion af næringsstoffer fra byspildevand.
- 31 SWD(2012)0379 final af 14. november 2012, der ledsager rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af vandområdeplanerne i henhold til vandrammedirektivet (2000/60/EF).
- 32 Rettens særberetning nr. 4/2014 og særberetning nr. 23/2015.

31

Vi konstaterede også, at selv om medlemsstaterne skal vurdere deres fremskridt med hensyn til opfyldelse af vandrammedirektivet på grundlag af procentdelen af vandområder med en god tilstand i hvert vandløbsopland, kræves det ikke, at de fastsætter underliggende mål, f.eks. for reduktionen af næringsstofbelastningen (eller andre mål, der ikke er relevante for denne revision, f.eks. for reduktionen af specifikke forureningsbelastninger). Det kan derfor ikke vurderes, hvor meget foranstaltningerne i vandområdeplanerne bidrager til reduktionen af næringsstofftilførslen til Østersøen.

De besøgte medlemsstater tager kun delvis hensyn til Helcomanbefalingerne i deres planer eller lovgrundlag

32

Hvad angår rensning af byspildevand har Helcom givet signatarstaterne anbefalinger, der går videre end kravene i EU-direktiverne. De vigtigste vises i **tekstboks 1**.

Tekstboks 1

Helcoms anbefalinger på spildevandsrensningsområdet, som går videre end kravene i EU-direktiverne

28E/5 (af 2007) foreslår god praksis for:

- udvikling og vedligeholdelse af kloaksystemer
- rensning for fosfor i byspildevand alt efter anlæggets størrelse, f.eks. anbefales højst 0,5 mg/l i udledt spildevand fra spildevandsrensningsanlæg på over 10 000 PE, mens standarden i direktivet om rensning af byspildevand er 1 mg/l.

28E/7 (af 2007) foreslår standarder for anvendelsen af polyfosfater i vaske- og rengøringsmidler, der gradvis skal indføres af signatarstaterne i henhold til nationale tidsplaner. Signatarstaterne bør:

- begrænse det samlede indhold af fosfor i vaskemidler
- undersøge muligheden for at erstatte polyfosfater i maskinopvaskemidler.

33

Ingen af de tre besøgte medlemsstater havde indarbejdet disse Helcomanbefalinger i deres lovgrundlag. Navnlig havde ingen af dem indført obligatoriske grænser for indholdet af fosfor i vaskemidler inden den dato, der var gældende for alle medlemsstater (30. juni 2013)³³. Ingen af dem har endnu indført grænser for maskinopvaskemidler (anbefaling 28E/7).

34

Finland anvender i vid udstrækning et system med miljøtilladelser til at fastsætte grænser for indholdet af fosfor i spildevandsrensningsanlæg. Afhængigt af den økologiske tilstand i vandrecipienten kan tilladelsens bestemmelser om koncentrationerne af både kvælstof og fosfor i udledt spildevand fra spildevandsrensningsanlæg være strengere, end direktivet om rensning af byspildevand kræver, og de kan også være mere vidtgående end Helcoms anbefaling³⁴. I Letland og Polen er Helcoms anbefaling ikke indeholdt i miljøtilladelsene til operatører af rensningsanlæg. I begge lande blev der dog under revisionen fundet anlæg, hvor Helcoms anbefalinger anvendes (ét ud af tre i Letland og fire ud af syv i Polen).

35

Når det gælder landbrug, har Helcom anbefalet, at der med hensyn til landbrugsjord indføres en grænse for fosfor fra husdyrgødning på 25 kg/ha/år (Helcoms anbefaling 28E/4 af 2007). I de besøgte medlemsstater er der dog hverken i lovgivningen, i mindstekravene vedrørende brug af gødningsstoffer og pesticider³⁵ under bestemte foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne eller i vandområdeplanernes foranstaltninger til kontrol med diffus forurening indført en sådan grænse for anvendelse af fosfor i gødningsstoffer (jf. punkt 29). Blandt medlemsstaterne omkring Østersøen er det kun Estland, Sverige og Tyskland, der har indført lovgivning, som begrænser anvendelsen af fosfor i gødningsstoffer, men denne lovgivning er ikke så streng som anbefalet af Helcom³⁶.

- 33 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 648/2004, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 259/2012 af 14. marts 2012 om ændring af forordning (EF) nr. 648/2004 hvad angår anvendelsen af fosfater og andre fosforholdige stoffer i tekstilvaskemidler til husholdningsformål og maskinopvaskemidler til husholdningsformål (EUT L 94 af 30.3.2012, s. 16).
- 34 Alle miljøtilladelser til rensningsanlæg i byområder på mellem 160 og 16 900 PE i den sydlige og sydvestlige del af Finland, som blev udstedt i 2014, fastsatte grænser for fosfor, som var mindst lige så strenge som grænserne i HELCOM 28E/5.
- 35 Krav, der er fastsat i landdistriktudviklingsprogrammer, og som (ud over de obligatoriske krydsoverensstemmelsesstandarder) skal overholdes af landbrugere, der modtager betalinger for miljøvenligt landbrug.
- 36 F. Amery (ILVO) og O.F. Schoumans (Alterra Wageningen UR), »Agricultural Phosphorus legislation in Europe«, april 2014.

Bemærkninger

36

De tre besøgte medlemsstater begrundet enten den manglende anvendelse af denne anbefaling med, at deres jord er fosforfattig, eller at den gennemsnitlige anvendelse af fosfor på landbrugsjord er ret lav. Ikke desto mindre konstaterede vi, at dataene for fosforanvendelse viser, at de anvendte mængder nogle steder muligvis overstiger den mængde, der anbefales af Helcom, at jorden nogle steder er rig på fosfor, og at fosforafstrømningen er stor³⁷. Helcomanbefaling 28E/4 omtaler også miljøtilladelser til landbrug med over 40 000 fjerkræenheder, 2 000 svin, 750 søer eller 400 stykker kvæg. I alle medlemsstaterne omkring Østersøen kræves der en miljøtilladelse for svine- og fjerkrælandbrug, da dette også er et krav i direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening³⁸. Dog kræves der ikke en miljøtilladelse for kvægbrug med over 400 dyreenheder i Polen. I Finland og Letland kræves der derimod en sådan tilladelse for alle landbrugsbedrifter med kvæghold, hvor antallet af dyr ligger et godt stykke under de tærskler, der anbefales af Helcom.

Pålideligheden af overvågningsdataene om næringsstofftilførslen til Østersøen er ikke sikret

37

De mængder af næringsstoffer, der udledes i Østersøen fra større og mindre vandløb samt ved direkte udledninger, overvåges og indberettes årligt til Helcom af de enkelte signatarstaters nationale myndigheder. Der foretages målinger ved udmundingen af vandløb, der løber ud i Østersøen, i henhold til en standardmetode udarbejdet af Helcom. Disse årlige data viser den samlede vandforurening af havet, uanset forureningskildetypen og oprindelseslandet for forureningen. Den grænseoverskridende tilførsel af nitrat og fosfor fra hvert land rapporteres hvert sjette år.

38

Næringsstofftilførslen fordelt på forureningskildetyper og aktivitetssektorer rapporteres ligeledes hvert sjette år³⁹. Disse data er særlig velegnede til at vurdere udviklingen i næringsstofftilførslen fra de forskellige aktivitetssektorer, og de er afgørende for fastsættelsen af omkostningseffektive foranstaltninger, der skal anvendes i de enkelte sektorer.

39

Revisionen viste, at der med hensyn til Helcommålene foretages beregninger af diffus forurening på grundlag af en fælles metode på landniveau, men ikke på lavere niveauer, f.eks. for et vandløbsopland, delopland eller vandområde. Vi konstaterede også, at Helcomtallene ikke er i overensstemmelse med de beregninger, som medlemsstaterne foretog ved hjælp af andre metoder i forbindelse med udarbejdelsen af deres vandområdeplaner under vandrammedirektivet.

37 I Finland ligger den gennemsnitlige anvendte fosformængde på omkring 10 kg/ha/år, selv om den i visse områder overstiger 25 kg/ha/år (kilde: »Report on the implementation of HELCOM Recommendations within the competence of HELCOM LAND adopted since HELCOM BSAP (2007)«, side 10). I Polen har anvendelsen af uorganisk fosforgødning vist en opadgående tendens, der har stabiliseret sig omkring 25 kg/ha/år (kilde: »Report on the state of the environment in Poland in 2008«, GIOS 2010). I mindst 20 % af den anvendte landbrugsjord var det gennemsnitlige fosforindhold højt til meget højt (kilde: »Monitoring of the chemistry of Polish arable soils«, Regional Agrochemical Station of Lublin, 2005).

38 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT L 24 af 29.1.2008, s. 8), erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT L 334 af 17.12.2010, s. 17).

39 Denne detaljerede vurdering af de forskellige forureningskilder kaldes »kildedifferentieringsmetoden« (Comprehensive Waterborne Pollution Load Compilations - PLC), som kvantificerer vandbårne udledninger fra punktkilder (byområder, industrier og dambrug) og fra diffuse forureningskilder (landbrug, skovdrift, atmosfærisk deposition, spredt bebyggelse og regnvand) samt naturlige baggrundstab til indre overfladevand.

40

For eksempel er tallene for diffus forurening i Letlands vandområdeplaner lavere end de tilsvarende tal i den Helcomdatabase, der henvises til i det samme år. Denne manglende overensstemmelse påvirker også tallene for grænseoverskridende forurening. Endvidere viser data for overvågning af vandområdeplanerne en forbedring med hensyn til koncentrationen af næringsstoffer i overfladevand i perioden 2006-2013, mens Helcomdataene viser en opadgående tendens for Letlands næringsstofbelastning af Østersøen. I Polens tilfælde viser vurderingen for vandområdeplanerne vedrørende kystvande og overgangsvande i perioden 2010-2013 ingen forbedring med hensyn til næringsstofkoncentrationer, mens data indsendt til Helcom viser et stadigt fald i næringsstofbelastningen.

41

Disse tilsyneladende uoverensstemmelser rejser tvivl om pålideligheden af overvågningsdataene, især hvad angår tallene for grænseoverskridende forurening og diffus forurening. Dette er også konstateret af en Helcomekspertgruppe, som opfordrede medlemsstaterne til at indsende oplysninger om den forventede reduktion af næringsstofbelastningen som følge af deres gennemførelse af vandrammedirektivet⁴⁰.

Effektiviteten af foranstaltningerne til reduktion af næringsstofforureningen fra byspildevand

42

Byspildevand tegner sig for omkring 90 % af al forurening fra punktkilder. En del af denne forurening stammer fra Rusland og Hviderusland, som ikke er omfattet af EU-lovgivningen.

43

For medlemsstaterne fastsætter direktivet om rensning af byspildevand, at der i alle byområder⁴¹ med over 2 000 PE⁴² skal findes kloaksystemer eller, hvor dette ikke er velbegrunderet, individuelle systemer eller andre egnede systemer, som tilbyder samme miljøbeskyttelsesniveau (artikel 3). Inden spildevand udledes til et vandområde, skal det underkastes en sekundær rensning, der reducerer koncentrationen af organisk forurening⁴³ til under en bestemt grænse (artikel 4). Desuden skal spildevand i følsomme områder underkastes en mere vidtgående rensning. Når et område er følsomt på grund af eutrofiering eller en risiko for eutrofiering, har medlemsstaterne to muligheder: at nå koncentrationer, som ligger under de grænser, der i direktivet er fastlagt for kvælstof og/eller fosfor i udledt spildevand fra rensningsanlæg i byområder med over 10 000 PE (artikel 5, stk. 2 og 3), eller at reducere mængden af kvælstof og/eller fosfor i den samlede mængde spildevand, der ledes til rensningsanlæg for byspildevand i det følsomme område, med en fastsat procentdel (artikel 5, stk. 4).

- 40 LOAD 7-2014, 3-2. Protokol fra mødet afholdt i ekspertgruppen om opfølgning af fremskridt på nationalt plan med henblik på at opfylde målene for reduktion af næringsstoffer i handlingsplanen for Østersøen (Riga, Letland, 12.-14. marts 2014). På dette møde anerkendtes vigtigheden af oplysninger om forventede næringsstoffreduktioner, ikke kun som opfølgning af handlingsplanen for Østersøen, men også med henblik på at sikre bedre synergieffekter mellem vandrammedirektivet og havstrategirammedirektivet.
- 41 Et område, hvor befolkningen og/eller de økonomiske aktiviteter er tilstrækkeligt koncentreret til, at byspildevand kan opsamles og ledes til et rensningsanlæg for byspildevand eller til et endeligt udledningssted.
- 42 Personækvivalent: et kvantitativt udtryk for spildevands forureningsbelastning, der angiver, hvor mange »ækvivalente« personer der skal til for at skabe en bestemt forureningsbelastning. En PE svarer til forureningsbelastningen fra spildevand produceret af én indbygger.
- 43 Det biokemiske iltbehov (BOD₅), det kemiske iltbehov (COD) og den totale mængde suspenderet stof (TSS).

44

De medlemsstater omkring Østersøen, som tiltrådte EU i 2004 (Estland, Letland, Litauen og Polen), fik en overgangsperiode til at sikre overholdelse af direktivet. Ved udgangen af 2012 (dvs. året for de seneste rapporterede data om overholdelse) var overgangsperioden allerede afsluttet for Litauen og Estland, mens Letland og Polen endnu ikke var forpligtet til at overholde direktivet fuldt ud, da deres overgangsperiode ender den 31. december 2015.

45

Vi undersøgte:

- om medlemsstaterne overholder direktivet om rensning af byspildevand
- om de EU-medfinansierede spildevandsrensningsanlæg er effektive og bæredygtige
- om Kommissionen har truffet egnede foranstaltninger til at sikre, at medlemsstaterne overholder direktivet
- om EU-støtten til Rusland og Hviderusland har ført til en væsentlig reduktion af næringsstoffer fra spildevand.

De fleste medlemsstater overholder endnu ikke direktivet om rensning af byspildevand

Medlemsstater, der skulle overholde direktivet inden 2012

46

Tabel 1 viser graden af overholdelse ved udgangen af 2012 for medlemsstater, der havde nået sidste frist for at overholde kravene om sekundær rensning og mere vidtgående rensning. Tyskland og Finland var meget tæt på fuld overholdelse af kravene i direktivets artikel 4 og 5 om sekundær rensning og mere vidtgående rensning.

Tabel 1 Væsentlige oplysninger om overholdelse af kravene til spildevandsrensning i direktivet om byspildevand

	DK	DE	EE	LT	FI	SE
Samlet belastning i medlemsstaten (PE)	11 607 945	112 878 422	1 642 766	2 757 900	5 239 700	12 672 633
Sekundær rensning¹						
Samlet belastning, hvor denne behandling skal overholde kravene (PE)	11 232 613	112 672 240	1 579 138	2 757 900	5 070 800	12 404 389
Samlet belastning, hvor behandlingen overholder kravene (PE)	11 153 597	112 561 974	1 510 498	2 757 900	5 054 100	12 095 484
% af den samlede belastning, hvor behandlingen overholder kravene (PE)	99,3 %	99,9 %	95,7 %	100,0 %	99,7 %	97,5 %
Mere vidtgående rensning²						
Samlet belastning, hvor denne behandling skal overholde kravene (PE)	10 358 176	Overholder kravene i henhold til artikel 5, stk. 4 ³	1 466 475	2 582 700	4 583 900	11 657 155
Samlet belastning, hvor behandlingen overholder kravene (PE)	10 235 632		1 310 525	2 497 700	4 567 200	10 366 880
% af den samlede belastning, hvor behandlingen overholder kravene (PE)	98,8 %		89,4 %	96,7 %	99,6 %	88,9 %

- 1 Sekundær rensning finder ikke anvendelse på byområder < 10 000 PE, der udleder spildevand direkte til kysten.
- 2 Alle medlemsstater undtagen Tyskland anvender mere vidtgående rensning for byområder i henhold til artikel 5, stk. 2. I disse tilfælde finder mere vidtgående rensning ikke anvendelse på byområder < 10 000 PE eller på byområder uden for følsomme områder.
- 3 Tyskland anvender mere vidtgående rensning i henhold til artikel 5, stk. 4, hvilket indebærer, at indholdet af næringsstoffer i den samlede mængde spildevand, der ledes til landets rensningsanlæg, skal nedbringes med 75 %. I 2012 opnåede Tyskland en reduktion på 82 % af den samlede kvælstofmængde og 90 % af den samlede fosformængde i det spildevand, der ledtes til landets rensningsanlæg.

Kilde: Data fra Kommissionen pr. december 2012.

47

Hvad angår opsamlingen af spildevand anser Kommissionen alle medlemsstaterne for at overholde direktivet, uanset andelen af spildevand, der renses via individuelle eller andre egnede systemer. Denne andel er højest i Litauen og Estland med henholdsvis 10,2 % og 3,6 % af spildevandsbelastningen fra byområder med over 2 000 PE.

48

Betingelserne, som direktivet stiller til disse systemer, er vage: De skal sikre samme miljøbeskyttelsesniveau som centrale opsamlingsystemer. Kommissionen har først for nylig anmodet medlemsstaterne om at beskrive deres individuelle systemer. Retten har også tidligere omtalt dette forhold⁴⁴.

44 Rettens særberetning nr. 2/2015.

Bemærkninger

49

Kommissionen anser kravet om opsamling for opfyldt, når 98 % af et byområdes spildevandsbelastning opsamles af centrale kloaknet eller behandles af individuelle eller andre egnede systemer, og de resterende 2 % er mindre end 2 000 PE. I forbindelse med godkendelsen af de operationelle programmer vedrørende perioden 2014-2020 tilskyndede Kommissionen i praksis til opnåelse af denne procentdel ved at investere i centrale opsamlingsystemer.

Medlemsstater, der skal afslutte gennemførelsen af direktivet inden udgangen af 2015

50

De to besøgte medlemsstater, der stadig befandt sig i overgangsperioden med hensyn til overholdelse af direktivet, havde enten ikke opfyldt deres mellemliggende mål (Letland) eller endnu ikke indsendt fuldstændige og pålidelige data (Polen).

51

I Polens tilfælde vil kravene til overholdelse af direktivet ikke blive opfyldt i 2015. Der var kun planlagt mere vidtgående rensning i spildevandsrensningsanlæg med en kapacitet på over 15 000 PE, da medlemsstaten havde besluttet at anvende direktivets anden mulighed, som består i at opnå en gennemsnitlig reduktion af kvælstof og fosfor på 75 % af den samlede mængde spildevand, der ledes til alle rensningsanlæg for byspildevand i det følsomme område (jf. punkt 43). Denne beslutning var dog ikke hensigtsmæssig, da tiltrædelsestraktaten for Polen kun giver en overgangsperiode til at sikre overholdelse af den første mulighed (reduktion af næringsstoffer til standardniveauet i alle byområder med over 10 000 PE) og ikke den anden. Kommissionen reagerede først på dette forhold i 2010 (jf. punkt 59 og 60).

52

Ved udgangen af 2015 vil Polen ifølge data fra de polske myndigheder have overskredet sit budget for spildevandsopsamling med 95 % og sit budget for spildevandsrensningsanlæg med 79 % - begge budgetter er primært EU-medfinansierede. På trods af betydelige investeringer er landet dog langt fra at opfylde kravet om overholdelse. De polske myndigheder forventer, at 1 029 ud af 1 559 byområder, der tegner sig for 63 % af landets spildevandsforurening, ikke vil overholde kravene fuldt ud ved udgangen af 2015. De væsentlige forsinkelser skyldes blandt andet ukorrekt gennemførelse af tiltrædelsestraktaten og forkerte og skiftende definitioner af byområder⁴⁵.

45 2002: 1 378 byområder og 41 millioner PE. 2006: Antallet af byområder og belastningen steg med henholdsvis 26 % og 12 %. 2013: Tallene faldt med henholdsvis 10 % og 16 % i forhold til 2006.

53

I Letlands tilfælde vil kravene kunne være overholdt ved udgangen af 2015. Men ifølge myndighedernes forventninger til 2020, fem år efter udvidelsen af nettet, vil 93 % af befolkningen være dækket, men kun 85 % være tilsluttet. I 2014 fremsatte den lettiske regering et lovforslag, som ville fremme tilslutningen af husholdninger til kloaknettet ved at tillade kommunerne at yde tilskud til folk, der ønsker at blive tilsluttet.

54

Endelig blev der i nogle få store byer i Polen og Letland foretaget EU-medfinansierede investeringer i spildevandsrensningsteknologier, som går videre end direktivets krav om fjernelse af fosfor (jf. punkt 34). Investeringer af denne type blev også foreslået i lettiske vandområdeplaner for mindre byer⁴⁶ i områder, hvor vandområderne ikke har opnået en god vandtilstand, men disse investeringer var ikke gennemført, da revisionen fandt sted. De polske vandområdeplaner omfattede ikke sådanne investeringer.

De EU-medfinansierede spildevandsrensningsanlæg er effektive, men bæredygtigheden er ikke altid garanteret

55

Ved udgangen af 2013 overholdt alle de ti undersøgte spildevandsrensningsanlæg (tre i Letland og syv i Polen) EU-standarderne for udledt spildevand, undtagen ét i Letland, som skulle overholde standarderne inden medlemsstatens endelige frist i december 2015. Ét anlæg i Letland og fire i Polen overholdt ligeledes Helcoms strengere anbefalinger vedrørende fosfor (jf. anbefaling 28E/5 i **tekstboks 1**).

56

Med hensyn til de besøgte anlægs rensningskapacitet kunne det konstateres, at ét anlæg i Letland (Ogre) var overdimensioneret, da kun 29 % af dets kapacitet blev udnyttet til behandling af organisk forurening. Vi konstaterede også, at den krævede kapacitet i fire polske anlæg (Warszawa, Łódź, Szczecin og Gdansk) kunne have været lavere, da mellem 21 og 26 % af den samlede mængde behandlet vand var rent og stammede fra nedsivninger af grundvand. Lignende forhold er omtalt i vores nylige særberetning om Donaus opland⁴⁷.

46 Investeringer i spildevandsrensning i 15 byer med over 10 000 indbyggere (vandløbsoplande til Daugava og Gauja) og i flere byområder med under 2 000.

47 Jf. særberetning nr. 2/2015, punkt 65-67.

Bemærkninger

57

Taksterne for vandforsyningsydelserne i de pågældende byområder er fastsat af kommunerne i henhold til nationale bestemmelser og med forbehold af den nationale myndigheds godkendelse. Det fremgik af vores revision, at en del af afskrivningsomkostningerne for aktiverne i Letland ikke dækkes af taksterne, og den samme mangel blev konstateret for ét af de syv besøgte rensningsanlæg i Polen, hvilket betyder, at indtægterne i disse tilfælde ikke er tilstrækkelige til at sikre, at aktiverne kan erstattes ved afslutningen af deres levetid. Denne mangel kan også skyldes underudnyttelsen af rensningsanlæggene. I alle de undersøgte byområder ligger prisen på vandforsyningsydelserne under den generelt accepterede overkommelige sats for husholdninger (4 % af husholdningernes indkomst, som er angivet i Kommissionens retningslinjer⁴⁸). Retten har tidligere fremsat lignende bemærkninger⁴⁹.

Kommissionens opfølgning af medlemsstaternes gennemførelse af direktivet er ikke rettidig

58

Første skridt i Kommissionens opfølgning er at undersøge, om bestemmelserne i direktivet om rensning af byspildevand er blevet indarbejdet korrekt i medlemsstaternes respektive lovgrundlag; dette sker på grundlag af overensstemmelsesundersøgelser. Denne kontrol blev indledt umiddelbart efter vedtagelsen af direktivet og gav anledning til en retssag mod Danmark, Tyskland og Polen. Kontrollen har ikke resulteret i retssager mod de medlemsstater i Østersøregionen, som tiltrådte EU i 2004.

59

I Polens tilfælde gav overensstemmelsesundersøgelsen i 2005 ikke anledning til retlige spørgsmål, men den fastslog klart, at Polen havde anvendt den alternative rensningsprocedure i henhold til artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/271/EØF, og at overgangsbestemmelserne i tiltrædelsestraktaten derfor gjaldt kravet om en reduktion på 75 % af den samlede mængde kvælstof og den samlede mængde fosfor. Som forklaret i punkt 51 giver tiltrædelsestraktaten dog kun Polen en overgangsperiode til gennemførelse af artikel 5, stk. 2, nr. 3 (den første mulighed for mere vidtgående rensning), og ikke artikel 5, stk. 4 (den anden mulighed).

60

Kommissionen reagerede først på dette forhold i 2010, da den skulle godkende projektansøgninger vedrørende infrastruktur til byspildevand, som ikke var i overensstemmelse med landets tiltrædelsestraktat. Vi mener ikke, at Kommissionens indsats var rettidig.

48 Den nye programmeringsperiode 2007-2013: Retningslinjer for den metode, der skal anvendes til cost-benefit-analyser, Arbejdsdokument 4, 8/2006.

49 Rettens særberetning nr. 2/2015.

61

I januar 2012 bad Kommissionen medlemsstaten om som betingelse for EU-medfinansiering at påvise, at alle dens projekter vedrørende byområder med over 10 000 PE overholdt kravene i direktivets artikel 5, stk. 2, nr. 3. Polen skal derfor ændre sin gennemførelsesplan for byspildevand, så den omfatter yderligere investeringer med henblik på overholdelse af kravene, selv om det betyder, at landet overskrider tidsfristen i tiltrædelsestraktaten.

62

Andet skridt for Kommissionen er løbende at overvåge fremskridtene med hensyn til gennemførelsen af de nationale planer for gennemførelse af direktivet om rensning af byspildevand på grundlag af oplysninger, som medlemsstaterne indsender hvert andet år (artikel 17). Ifølge Kommissionen var de indsamlede oplysninger ikke tilstrækkelige til at sikre en effektiv opfølgning. Det var grunden til, at Kommissionen indførte et nyt indberetningsformat i 2014⁵⁰. Kommissionens foranstaltninger i denne henseende er dog ikke tilstrækkelige til at afhjælpe de aktuelle svagheder, f.eks. at den ikke udbeder sig oplysninger om de foreslåede investeringers forventede output og resultater såsom antallet af anlagte kilometer kloakledninger eller den procentdel af et byområdes spildevandsbelastning, der skal opsamles.

63

Kommissionen anmoder også om oplysninger fra medlemsstaterne om deres opfyldelse af kravene vedrørende opsamling og rensning af spildevand (artikel 15, stk. 4), som kan føre til »EU Pilot«-sager⁵¹ og senere til sagsanlæg, hvis der konstateres overtrædelser. Kommissionens indsats i denne henseende var dog ikke rettidig. Den indledte først EU Pilot-sager over for medlemsstaterne i Østersøregionen længe efter de frister, der var fastsat i tiltrædelsestraktaterne (i Litauens tilfælde ved udgangen af 2014 for byområder, hvor fristen var 2008, og i Letlands tilfælde ved udgangen af 2014 for byområder, hvor fristen var 2010). Kommissionen indledte også traktatbrudsprocedurer mod Sverige og Finland i 2002, fordi disse lande valgte kun at reducere fosfor (og ikke kvælstof) i visse kyst- og indlandsområder. Domstolen afsagde dom til fordel for Finland, mens Sverige skulle reducere udledningen af kvælstof i spildevandet fra 36 byområder⁵². Ifølge de oplysninger, der var tilgængelige i Kommissionen, opfyldte otte af disse stadig ikke kravene i 2015.

50 Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/431/EU af 26. juni 2014 om formkrav ved underretning om de nationale programmer til gennemførelse af Rådets direktiv 91/271/EØF (EUT L 197 af 4.7.2014, s. 77).

51 En »EU Pilot«-sag giver mulighed for at løse problemer, inden der indledes formelle traktatbrudsprocedurer.

52 Sag C-438/07 - Bilag 2 og 3 til de svenske forsvarsdokumenter, som blev forelagt Domstolen.

64

Endelig bemærkede vi, at den tilbageværende mulighed for at vælge mere vidtgående rensning fører til en situation, hvor medlemsstaterne kan overholde direktivet, samtidig med at de stiller krav om forskellige grader af næringsstofreduktion i forskellige byområder. Vi konstaterede, at koncentrationen af næringsstoffer i udledt spildevand fra 28 undersøgte spildevandsrensningsanlæg omkring Østersøen varierede betydeligt (jf. **bilag IV**). Med hensyn til de spildevandsrensningsanlæg, som overholdt direktivets krav i 2013, varierer koncentrationen af kvælstof fra 16,4 mg/l i Espoo til 3,7 mg/l i Helsingfors, og koncentrationen af fosfor varierer fra 0,9 mg/l i Riga til 0,1 mg/l i Stockholm.

EU-støtten til Rusland og Hviderusland er potentielt omkostningseffektiv, men den er meget begrænset i forhold til behovene, og projektgennemførelsen tager lang tid

65

EU-støtten til spildevandprojekter i Rusland og Hviderusland er meget begrænset. Støttefonden for miljøpartnerskabet inden for rammerne af den nordlige dimension, som er et internationalt initiativ til at håndtere miljøproblemer med grænseoverskridende indvirkning på miljøet i Nordeuropa, bevilgede i perioden 2001-2014 177 millioner euro til miljøprojekter i Rusland og Hviderusland under miljøpartnerskabets ikkenukleare komponent. EU's bidrag var på 44 millioner. Da revisionen fandt sted, havde partnerskabet godkendt 18 projekter vedrørende spildevandsopsamling, spildevandsrensning og vandforsyning, 15 i Rusland og tre i Hviderusland, som tegner sig for 71 % af partnerskabets bevillinger.

66

I en evaluering, der i december 2013 blev forelagt forsamlingen af bidragsydere af Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), som er partnerskabets fondsforvalter, anslås det, at partnerskabsgodkendte projekter kunne sikre kvælstofreduktioner på over 7 600 t/år og fosforreduktioner på 2 300 t/år. Dette udgør omkring 7 % og 27 % af Ruslands tilførsel og 9 % og 21 % af Hvideruslands tilførsel og bidrager dermed væsentligt til den krævede reduktion af næringsstoffer i Østersøen. Forsamlingen har dog ikke fået forelagt overvågningsdata om de opnåede reduktioner.

67

Da EU's bidrag til fonden er relativt lille, og en væsentlig andel medfinansieres af modtagerlandenes myndigheder, er løftestangeffekten af EU-støtten høj: For hver 2 euro i EU-bidrag rejses der 98 euro fra andre kilder. Det fremgår af EBRD's evalueringsrapporter, at det koster 462 000 euro at reducere fosforbelastningen med ét ton ved hjælp af partnerskabets spildevandsrensingsprojekter i Rusland og Hviderusland, hvilket er omkring en femtedel af omkostningerne i Finland, Sverige og Tyskland.

68

Reduktionen af næringsstoffer fra Rusland er primært opnået ved at udvide og opgradere opsamlings- og rensningssystemet for spildevand i Sankt Petersborg. Nye data fra systemets operatør viser, at koncentrationen af fosfor overholder Helcomstandarden (jf. **tekstboks 1**) i 11 af de 12 rensningsanlæg, og at koncentrationen af kvælstof overholder Helcomstandarden i otte af anlæggene.

69

Det tager dog lang tid at gennemføre projekterne. Langvarige forhandlinger om lån, ændringer i miljølovgivningen og tidsplaner for udlicitering af arbejde betyder, at projekterne afsluttes flere år efter godkendelsen. Pr. 31. oktober 2014 var der kun afsluttet fire af de 18 projekter vedrørende spildevandsinfrastruktur, der tegner sig for halvdelen af de forventede resultater i Rusland. Det kommunale miljøinvesteringsprogram for Leningrad Oblast, som blev godkendt i 2002, og projektet for vand- og miljøtjenesteydelser for Kaliningrad, som blev godkendt i 2005, har været ramt af betydelige forsinkelser og er endnu ikke afsluttet. Sidstnævnte projekt har stor betydning for Østersøen, da byen Kaliningrad står for den næststørste belastning efter Sankt Petersborg. Endnu er ingen projekter afsluttet i Hviderusland. Der er derfor stadig lang vej igen, før de nødvendige næringsstoffreduktioner kan opnås i disse lande.

Effektiviteten af foranstaltningerne til reduktion af landbrugets næringsstofforurening af vand

70

Landbruget er den største kilde til diffus næringsstofforurening af vand (jf. punkt 4) og i øjeblikket også til den samlede forurening med næringsstoffer, især i lande, hvor den kommunale spildevandsforurening allerede er reduceret væsentligt. Eksempelvis står landbruget for omkring to tredjedele af den vandbårne kvælstofbelastning i Finland, men for en tredjedel i Polen.

71

EU vedtog nitratdirektivet i 1991 med det formål at beskytte vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, i områder, hvorfra der er afstrømning til vandområder, som er forurenede eller forureningstruede, de såkaldte »nitratsårbare zoner«, hvor der skal gennemføres nitrathandlingsprogrammer. En medlemsstat kunne også beslutte at gennemføre direktivets krav på hele sit område.

72

Der blev i 2005 indført en krydsoverensstemmelsesmekanisme, som knytter betalingerne til landbrugerne sammen med bl.a. deres overholdelse af miljøkrav. Disse krydsoverensstemmelseskrav skal kontrolleres systematisk i henhold til EU-forordningernes bestemmelser.

73

Når de grundlæggende foranstaltninger (gennemførelsen af nitratdirektivet og de andre foranstaltninger til kontrol med diffus forurening (jf. punkt 29)) er utilstrækkelige til at opnå en god vandtilstand, sådan som det er tilfældet i Østersøregionen, skal der ifølge vandrammedirektivet gennemføres supplerende foranstaltninger i afstrømningsområderne for vandområder, hvor en god vandtilstand ikke er opnået. Disse supplerende foranstaltninger skal medtages i vandområdeplanerne. For de besøgte medlemsstater svarer disse foranstaltninger stort set til de foranstaltninger i landdistriktsudviklingsprogrammerne, der medfinansieres af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

74

Vi undersøgte:

- om medlemsstaternes gennemførelse af kravene i nitratdirektivet er effektiv, og om Kommissionens opfølgning er tilstrækkelig
- om krydsoverensstemmelsesmekanismen er effektiv i forbindelse med vandbeskyttelse
- om de EU-medfinansierede landdistriktsudviklingsforanstaltninger vedrørende vandbeskyttelse er effektive hvad angår reduktion af næringsstoffer.

Nitratdirektivet er ikke blevet gennemført effektivt på trods af en forholdsvis vellykket opfølgning fra Kommissionens side

Mangler i udpegningen af sårbare zoner

75

Alle landområder, hvorfra der er afstrømning til forurenede vandområder (dvs. eutrofierede vandområder og vandområder med nitratkoncentrationer på over 50 mg/l), eller som er forureningstruede, og som bidrager til forurening med nitrater, skal udpeges som nitratsårbare zoner. Medlemsstaterne skal derefter gennemføre et handlingsprogram i disse zoner. Tyskland, Danmark, Finland og Litauen har ikke udpeget særlige zoner, da de har valgt at gennemføre handlingsprogrammerne i hele deres område. De øvrige fire medlemsstater, især Polen, har kun udpeget en lille del af deres område som nitratsårbare zoner, på trods af at næsten al afstrømning sker til Østersøen (Estland 7 %, Letland 13 %, Polen 4,5 % og Sverige 22 %). Kommissionen har sat spørgsmålstegn ved, om udpegningen af sårbare områder i disse lande er tilstrækkelig, og endda indbragt Polen for EU-Domstolen (jf. punkt 82).

76

Gennemførelse af et handlingsprogram for et helt område, sådan som det er sket i Finland, letter accepten af reglerne, da de er ens for alle landbrugere. I områder, hvor der drives ekstensivt landbrug med lav gødningstilførsel, og hvor recipientvandområderne har en god tilstand med lav risiko for forurening, er nogle af handlingsprogrammets krav dog overflødige og fører blot til stigende administrations- og kontroludgifter. I områder med intensivt landbrug og husdyravl kan kravene derimod være utilstrækkelige til at sikre de næringsstofreduktioner, der er nødvendige for at opnå en god tilstand i indvande og i Østersøen. For eksempel er en betydelig del af vandområderne i det sydlige Finland i en dårlig tilstand 20 år efter gennemførelsen af nitratdirektivet. Finland har heller ikke reduceret sin kvælstoftilførsel til Østersøen for nylig (jf. **figur 2**).

77

Der er stadig lang vej igen, før landet når sine mål for reduktion af fosfortilførslen (jf. **bilag III**). Endvidere fokuserer nitratdirektivet på nitrater og fastsætter ikke grænser for tilførslen af fosfor⁵³. I forbindelse med eutrofiering, der udløses af fosfor, vil det derfor ikke nødvendigvis løse problemet at gennemføre et nitrathandlingsprogram, og det kan være nødvendigt for medlemsstaterne at træffe yderligere foranstaltninger. I de besøgte medlemsstater var der ikke fastsat krav, der skulle begrænse tilførslen af fosfor til jorden (jf. punkt 35).

53 Dette problem behandles kun indirekte i direktivet under kravet »begrænsning af tilførsel af gødning til jorden«, da nitrater og fosfor generelt optræder sammen (med andre næringsstoffer) i gødning. Dette krav garanterer dog ikke en begrænsning af tilførslen af fosfor, da andelen af forskellige næringsstoffer varierer i handelsgødning.

Forskelle i nitrathandlingsprogrammernes indhold

78

Direktivet indeholder både obligatoriske og valgfri krav, som landbrugerne skal opfylde. Det fastsætter dog kun præcise grænser for nogle få af de obligatoriske krav, som derfor anvendes ensartet af alle medlemsstater⁵⁴. For andre obligatoriske krav er de nærmere regler fastsat af medlemsstaterne i deres nitrathandlingsprogrammer. Reglernes strengthed varierede i de tre besøgte medlemsstater, og de var mindre strenge end reglerne i en undersøgelse gennemført på vegne af Kommissionen, jf. **tabel 2**.

79

Direktivet fastsætter en præcis grænse for tilførslen af kvælstof fra husdyrgødning, men ikke for tilførslen af kvælstof fra kunstgødning, som er steget⁵⁵. Det indeholder også et generelt krav om, at medlemsstaterne skal indføre grænser for den samlede tilførsel af kvælstofholdig gødning. Effektiviteten af et sådant krav sikres bedst ved, at gødningsplaner udarbejdes af uafhængige eksperter og godkendes af de kompetente myndigheder. Gødningsplaner og -registre er dog ikke obligatoriske for landbrugere i henhold til nitratdirektivet. Finlands handlingsprogram kræver ikke, at landbrugerne indfører gødningsplaner, mens der i Polen kræves gødningsregistre og desuden gødningsplaner for landbrug, der har et areal på over 100 ha, hvilket gælder 1 % af det samlede antal landbrug i Polen. Gødningsplaner og -registre er ikke obligatoriske i disse to lande, men landbrugerne anvender dem frivilligt for at opfylde betingelserne for at modtage betalinger for miljøvenligt landbrug⁵⁶. Letland kræver både gødningsplaner og -registre for landbrug på over 20 ha (eller 3 ha for gartnerier), svarende til 85 % af landbrugsjorden i de nitratsårbare zoner.

80

Gennemførelsen af visse krav, som er vanskelige at kontrollere - da de indebærer, at der ikke foretages gødning på bestemte dage eller på bestemte jordstrimler (jf. **III.1.1, II.A.2 og II.A.4 i tabel 2**) - ville desuden bedre kunne sikres, hvis der blev indført krav om gødningsregistre. Uden sådanne registre vil det næppe være muligt at konstatere overtrædelser med sikkerhed (og anvende sanktioner), medmindre landbrugeren tages på fersk gerning.

54 Bilag III.2, en grænse på 170 kg/ha/år for tilførsel af kvælstof fra husdyrgødning, og bilag II.A.3, forbud mod tilførsel af gødning til vandmættede, oversvømmede, frosne eller snedækkede jorder.





55 Fra 2004 til 2012 steg den samlede tilførsel af kvælstof fra kunstgødning ifølge Eurostat med over 4 % om året i Estland, Letland og Litauen og mindre i Polen og Sverige. Den er gennemsnitligt faldet med 1 % om året i Tyskland, Finland og Danmark.

56 I Finland gælder dette ca. 90 % af de finske landbrugere og 97 % af agerjorden. I Polen skal landbrugere, der modtager betalinger for miljøvenligt landbrug, føre gødningsregistre, mens der kun kræves gødningsplaner af de landbrugere, der modtager betalinger under de landbrugsmiljøordninger vedrørende økologisk landbrug og bæredygtigt landbrug, svarende til 12 % af agerjorden.

Tabel 2

Krav i de gældende nitrathandlingsplaner ved udgangen af 2014

Bilag til nitratudirektivet	Obligatoriske krav				
	Gødningsstoffer				Husdyrgødning
	III 1.1 Forbudsperiode	III 1.3 Begrænsning af tilførsel til jord (kg/ha/år)	II.A.2 Stejle skrånninger	II.A.4 Afstand til vandløb	III 1.2 Kapacitet i opbevaringsanlæg til husdyrgødning
LETLAND (i nitratsårbare zoner)	4,5 måneder for husdyrgødning 5 måneder for kunstgødning	Kartofler < 150 Græsarealer fra 50 til 190 Forårsafgrøder og olieafgrøder fra 110 til 200	Alle gødningsstoffer forbudt på skrånninger > 17,6 % (10°)	50 m på skrånninger > 10° 10 m fra vandbeskyttede områder	6 måneders produktion af fast gødning 7 måneders produktion af flydende gødning
POLEN (i nitratsårbare zoner)	Fra 3,5 til 4,5 måneder for fast gødning 6,5 måneder for flydende gødning og kunstgødning	Kartofler fra 100 til 200 Græsarealer og ensilage fra 260 til 300 Forårsafgrøder og olieafgrøder fra 100 til 240	Visse gødningsstoffer forbudt på skrånninger > 10 %	Fra 5 til 20 m	6 måneders produktion af gødning
FINLAND (hele landet)	6 måneder	Kartofler < 130 Græsarealer, ensilage < 250 Forårsafgrøder og olieafgrøder < 170	Husdyrgødning forbudt på skrånninger > 10 %	5 m 10 m på skrånninger > 2 %	12 måneders produktion af gødning
Undersøgelse gennemført på vegne af Kommissionen	Finland 8 måneder Letland og Polen 7 måneder (2 måneder kortere for fast gødning, hvis der ikke foreligger særlige risici)	Kartofler < 130 i Finland < 90 i Letland og Polen Græsarealer og majs til ensilering < 90 og < 210 i Finland < 100 og < 250 i Letland og Polen Forårsafgrøder og olieafgrøder < 70 i Finland < 60-80 i Letland og Polen	Alle gødningsstoffer forbudt på skrånninger > 8 % og 100 m længde	25 m langs vandløb i vandområder, der er følsomme over for eutrofiering 50 m på skrånninger 3 til 10 m langs grøfter og mindre vandløb	Finland 9 måneders produktion af gødning Letland og Polen 8 måneders produktion af gødning

-  Lig med eller strengere end standarden i undersøgelsen
-  Tæt på standarden i undersøgelsen
-  Langt under standarden i undersøgelsen
-  Meget langt under standarden i undersøgelsen

Kilde: Revisionsretten.

Undersøgelse udført på vegne af Kommissionen, »Recommendations for establishing Actions Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agriculture sources« (DLO-Alterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR, NEIKER Tecnalia, Derio, Spanien, Institute of Technology and Life Sciences (ITP), Warszawa, Polen, JTI - Institutet för jordbruks- och miljöteknik, Uppsala, Sverige), december 2011.

Kommissionens opfølgning har været forholdsvis vellykket, men tidskrævende

81

Kommissionen skal sikre, at nitratdirektivet gennemføres korrekt af medlemsstaterne⁵⁷. Det er dog op til medlemsstaterne at godkende udpegningen af nitratsårbare zoner og nitrathandlingsprogrammerne. Medlemsstaterne skal hvert fjerde år indsende en rapport («artikel 10-rapport») til Kommissionen, der indeholder en begrundelse for deres udpegning af nitratsårbare zoner, resultaterne af deres overvågning af vandforurening forårsaget af nitrater samt en oversigt over deres handlingsprogrammer. Hvis Kommissionen ikke mener, at direktivet er blevet gennemført korrekt, er retssager det eneste tvangsmiddel, den har til rådighed.

82

Siden 2010 har Kommissionen været i dialog med alle medlemsstaterne i Østersøregionen, hvilket har været med til at foranledige ændringer i gødningslovgivningen generelt. De seneste handlingsprogrammer, som strammer nogle krav, blev indført i Finland og Letland ved udgangen af 2014. I 2008 bad Kommissionen Polen om at udvide sine nitratsårbare zoner og forbedre sine handlingsprogrammer. Endelig har Polen efter en afgørelse fra EU-Domstolen i 2014 (sag C-356/13) iværksat lovgivningsprocedurer med henblik på at omdefinere sine nitratsårbare zoner og ændre gødningslovgivningen og handlingsprogrammerne for 2016.

83

Kommissionens opfølgningsprocedure er tidskrævende, hvilket delvis skyldes, at direktivets krav er formuleret i generelle vendinger og kræver detaljerede gennemførelsesbestemmelser i medlemsstaterne. Kommissionen har også behov for videnskabelig ekspertise til at vurdere, om medlemsstaternes bestemmelser er strenge nok til at sikre den grad af vandbeskyttelse, som direktivet tilsigter. Efter den i **tabel 2** nævnte undersøgelse og forelæggelsen af yderligere videnskabeligt bevis har Kommissionen intensiveret sin indsats, men anbefalingerne i undersøgelsen anfægtes undertiden af medlemsstaterne. Da revisionen fandt sted, var der drøftelser i gang med Estland og Sverige, og der var indledt en traktatbrudssag over for Estland. Kommissionen accepterede, at Letland i stedet for at udvide sine nitratsårbare zoner indfører nogle bestemmelser om brug af nitrater uden for disse zoner. Men disse to muligheder er måske ikke lige effektive, idet kravene til nitratsårbare zoner håndhæves via en EU-mekanisme, mens nogle krav uden for disse zoner ikke er dækket af en tilsvarende kontrol (jf. punkt 85).

57 I henhold til artikel 258 i Lissabontraktaten skal Kommissionen sikre, at bestemmelserne i traktaten og de foranstaltninger, som institutionerne har truffet i henhold dertil, finder anvendelse.

Krydsoverensstemmelsesmekanismen bidrager til håndhævelsen af nitratdirektivet og andre gødningskrav, men den er ikke fuldt ud effektiv

Krydsoverensstemmelseskontrollen omfatter ikke alle kravene vedrørende anvendelsen af gødning

84

Nitratdirektivet indeholdt ikke særlige bestemmelser om håndhævelsen af dets krav. Siden indførelsen af krydsoverensstemmelsessystemet har kravene vedrørende nitratsårbare zoner skullet kontrolleres i dette system. Det betyder, at en landbruger kan blive straffet, hvis kravene ikke er overholdt. Men selv om sektorlovgivningen og håndhævelsen af den gælder alle landbrugere, er det kun modtagere af betalinger under den fælles landbrugspolitik, der kan straffes i krydsoverensstemmelsessystemet.

85

Desuden skal medlemsstaterne fastsætte såkaldte GLM-standarder vedrørende forhold, som er defineret i EU-lovgivningen, så jorden bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand. Den relevante GLM-standard for vandkvalitet, hvor der skal fastlægges gødningskrav, er »Anlæggelse af bræmmer langs søer og vandløb«⁵⁸.

86

Det er dog ikke alle nationale krav vedrørende anvendelse af gødning uden for nitratsårbare zoner, der falder ind under GLM-standarderne, og krydsoverensstemmelseskontrollen omfatter derfor ikke dem alle⁵⁹. De krav, der ikke er omfattet af krydsoverensstemmelse, kontrolleres af nationale miljøbeskyttelsesmyndigheder og kan føre til sanktioner i henhold til national ret. Denne kontrol var dog påvirket af svagheder i procedurerne for udvælgelse af kontrolstikprøver (Polen) og af den kendsgerning, at ikke alle de gældende krav blev kontrolleret (Letland). I sidstnævnte land omfattede den yderligere kontrol kun krav vedrørende oplagring og håndtering af husdyrgødning.

87

Desuden konstaterede vi, at GLM-standard for bræmmer ikke stillede særlig store krav (jf. **tekstboks 2**).

58 Dyrkning og græsning er tilladt, men med restriktioner, f.eks. begrænsninger vedrørende gødning.

59 Eksempler på nationale krav vedrørende anvendelse af gødning uden for nitratsårbare zoner er fastsættelsen af en periode, hvor det er forbudt at tilføre jorden gødning (Polen), fastsættelsen af en grænse på 170 kg kvælstof fra husdyrgødning pr. hektar og forbuddet mod anvendelse af gødning på vandmættede, oversvømmede, frosne eller snedækkede jorder og mod anvendelse af gødning på stejle skrånninger (Polen og Letland).

Tekstboks 2

Eksempler på krav i henhold til GLM-standarden om anlæggelse af bræmmer langs søer og vandløb

GLM-standarden, som har været gældende for alle landbrugere siden 2013, skulle mindst svare til de krav, der er gældende for landbrugere i nitratsårbare zoner. Vi har allerede vist i **tabel 2** (krav II.A.4), at kravene defineres på vidt forskellige måder.

I Finland angiver GLM-standarden endvidere, at dyrkning ikke er tilladt på bræmmer i en afstand af indtil 0,60 m fra vandløbets bred. Letland og Polen benyttede ikke muligheden for i henhold til GLM-standarden at kræve en bræmme af uopdyrket jord.

Krydsoverensstemmelseskontrollen viser en betydelig grad af manglende overholdelse af kravene om vandbeskyttelse mod næringsstoffer

88

Ingen af de tre besøgte medlemsstater tog de specifikke risici i forbindelse med næringsstofbelastningen i betragtning ved udvælgelsen af stikprøver (jf. **tabel 3**).

60 Punkt 69 i særberetning nr. 8/2008, »Er krydsoverensstemmelsesordningen effektiv?«, og særberetning nr. 23/2015, punkt 136.

Tabel 3

Hensyntagen til faktorer vedrørende næringsstofbelastningen ved udvælgelsen af stikprøver til krydsoverensstemmelseskontrol

Landbrugsbedrifter med en større risiko hvad angår vandforurening med næringsstoffer	LV	PL	FI
Beliggende nær vandløb	NEJ	JA	NEJ
Beliggende på skråning	NEJ	JA	NEJ
Stor husdyrtæthed > 1,7 husdyrenheder/ha	NEJ	NEJ	NEJ

Kilde: Revisionsretten.

89

Medlemsstaternes kontrolinstrukser er ikke altid detaljerede nok til at forhindre, at nogle vigtige kontroller udføres forkert. For eksempel konstaterede Retten, at instrukserne ikke krævede, at gødningsregistrenes pålidelighed skulle bekræftes ved afstemning med fakturaer (Polen) og gødningslagre (Polen og Letland). Tidspunkterne for kontrollen (hovedsagelig fra juli til oktober) er ikke velegnede til at kontrollere kravene vedrørende vintermånederne. Retten har allerede tidligere påpeget dette⁶⁰.

90

Den manglende overholdelse af kravene vedrørende de nitratsårbare zoner er høj i de tre besøgte lande, idet den ligger på mellem 17 % og 32 % for de landbrugere, der blev kontrolleret i 2013. De fleste tilfælde af manglende overholdelse vedrørte opbevaringsfaciliteter til husdyrgødning, som var utilstrækkelige eller uegnede, samt problemer med analysen af kvælstofindholdet i husdyrgødning (Finland), manglende overholdelse af grænsen for tilførsel af kvælstofholdig husdyrgødning (Polen), utilstrækkelige gødningsplaner og manglende gødningsregistre (Letland). Dette viser, at den afskrækkende effekt af kontrolsystemet er begrænset, som Retten allerede har påpeget i tidligere beretninger⁶¹.

De EU-medfinansierede landdistriktsudviklingsforanstaltninger i perioden 2007-2013 har haft ringe effekt med hensyn til at reducere næringsstofforureningen i de besøgte medlemsstaters vandområder

91

De supplerende foranstaltninger i vandområdeplanerne fra 2009 skulle reducere næringsstofforureningen fra landbruget og svarede stort set til de foranstaltninger, der blev fastsat i landdistriktsudviklingsprogrammerne for perioden 2007-2013, dvs. investeringer vedrørende landbrugsbedrifters opbevaring af husdyrgødning og foranstaltninger til forbedring af miljøet og landskabet⁶². I landdistriktsudviklingsprogrammerne tager disse foranstaltninger imidlertid sigte på at opfylde flere miljømål, og alle landbrugere kan frivilligt anvende dem, uanset hvor deres bedrift er beliggende. I vandområdeplanerne præsenteres de derimod som et vigtigt redskab til forbedring af vandets tilstand og skal anvendes i bestemte områder.

92

Da vandområdeplanerne blev vedtaget⁶³, var der allerede indgået forpligtelser for en væsentlig del af midlerne til udvikling af landdistrikterne, især under landbrugsmiljøordningerne, men ikke nødvendigvis i de områder, der var fastsat i vandområdeplanerne. En gennemførelse af disse ordninger i de fastsatte områder ville have krævet bedre koordinering mellem landdistriktsudviklings- og vandmyndighederne og/eller tilførsel af yderligere midler. Dette forekom sjældent⁶⁴.

61 Særberetning nr. 8/2008, 4/2014 og 23/2015.

62 Artikel 36 i forordning (EF) nr. 1698/2005.

63 Vandområdeplanerne fra 2009 dækker perioden 2010-2015, mens landdistriktsudviklingsprogrammerne fra 2006 dækker perioden 2007-2013.

64 I Letlands vandområdeplaner foreslås to nationalt finansierede foranstaltninger vedrørende stødpudezoner med græs og udarbejdelse af gødningsplaner, men de havde et begrænset omfang eller blev ikke gennemført.

De EU-medfinansierede investeringer har gjort det lettere for landbrugerne at håndtere husdyrgødning, men har kun delvis løst problemerne med de mest forurenende landbrugsbedrifter

93

Det blev anerkendt, at manglen på egnede opbevaringsfaciliteter til husdyrgødning var et stort problem i forbindelse med næsten alle landbrugsbedrifter i de nitratsårbare zoner i Polen. Det blev også anset for at være et væsentligt problem i Letland. Dette spørgsmål blev behandlet med større eller mindre succes i de første landdistriktsudviklingsprogrammer for Polen og Letland (2004-2006)⁶⁵. Desuden blev vandområdeplanerne fra 2009 udarbejdet ud fra den betragtning, at det stadig var nødvendigt at forbedre opbevaringsfaciliteterne til husdyrgødning i de nitratsårbare zoner og i vandløbsoplandet til visse vandområder. Denne foranstaltning er også indeholdt i vandområdeplaner i Finland.

94

Alligevel var der ingen af de tre besøgte medlemsstater, der ved gennemførelsen af deres landdistriktsudviklingsprogrammer for 2007-2013 prioriterede tilskud til forbedring af opbevaringsfaciliteter til husdyrgødning på landbrugsbedrifter, som er beliggende i nitratsårbare zoner, eller som udgør en øget risiko for vandbeskyttelsen, f.eks. bedrifter med stor husdyrtæthed og bedrifter beliggende i vandløbsoplande til vandområder med en ringe vandtilstand.

Flere faktorer har begrænset effektiviteten af landdistriktsudviklingsforanstaltninger vedrørende vandbeskyttelse

95

Med hensyn til reduktion af næringsstofforureningen af vand var de mest relevante landbrugsmiljøordninger ikke geografisk målrettet mod de problematiske områder, der var identificeret i vandområdeplanerne. Der er ofte tale om områder med intensivt landbrug og/eller nitratsårbare zoner samt områder, der er udsat for erosion og derfor har en betydelig afstrømning af næringsstoffer til vand. Selv om nogle få landbrugsmiljøordninger og skovrejsningsforanstaltninger var velgennemtænkte, var de ikke særlig efterspurgt blandt landbrugerne. Eksempelvis opfyldte de finske ordninger for »Anlæggelse af bræmmer (bredzoner)« og »Effektiv reduktion af næringsstofbelastningen (fosfor)« 57 % og 15 % af deres respektive mål (antal hektar). I Letland opfyldte ordningen for stubmarker i vinterperioden tæt på 59 %, og i Polen opfyldte foranstaltningen for skovrejsning 50 %. Ifølge de nationale myndigheder skyldtes de lave tal foranstaltningernes kompleksitet og lave støttebeløb, især til de intensive landbrug, som generelt er beliggende i disse områder.

⁶⁵ I Letland har 50 % af landbrugsbedrifterne med 80 % af husdyrenhederne i de nitratsårbare zoner nydt godt af investeringerne i opbevaringsfaciliteter til husdyrgødning. Støtten til opbevaring af husdyrgødning har kun haft beskedent succes i Polen.

96

Som følge heraf anvender de reviderede medlemsstater ikke i tilstrækkelig grad de mest relevante landbrugsmiljøordninger i områder, hvor der er risiko for næringsstofforurening. Det meste af den landbrugsjord, der i Letland og Polen er omfattet af ordningerne for økologisk landbrug, beskyttelse af jord og vand samt stødpudezoner med græs, er for eksempel beliggende uden for de nitratsårbare zoner (jf. **tabel 4**).

Tabel 4

Gennemførelse af landbrugsmiljøordninger, som er relevante for vandbeskyttelsen i nitratsårbare zoner

Landbrugsmiljøordninger, der er relevante for vandbeskyttelse	% af støttet område beliggende i nitratsårbare zoner	
	LV	PL
Økologisk landbrug	5,2	1,6
Integreret/bæredygtigt landbrug	28,8	11,6
Beskyttelse af jord og vand	10,9	7,5
Græsbræmmer	0,0	2,4

NB: Finland er ikke medtaget i tabellen, da hele landet er defineret som en nitratsårbar zone.

Kilde: Revisionsretten.

97

Endvidere var visse krav i landbrugsmiljøordningerne ikke krævende nok, idet de undertiden kun var en smule strengere end basiskravene, dvs. krydsoverensstemmelseskravene og mindstekravene vedrørende gødningsstoffer og pesticider⁶⁶. I Polen kræves det eksempelvis i landbrugsmiljøordningen vedrørende anlæg-gelse af en bræmme af uopdyrket jord med græs og hjemmehørende kratbe-voksning langs vandløb, at bræmmen har en bredde på 5 m, mens den krævede mindstebredde er langt større i andre medlemsstater, f.eks. 15 m. I Finland kunne kravene vedrørende gødningsplaner og vinterjorddække have været indeholdt i basiskravene. Det er tilfældet med begge krav i Letland (jf. punkt 79) for begge krav og med det sidstnævnte krav i Polen (jf. punkt 86 og fodnote 59).

66 Medlemsstaterne skal definere mindstekrav vedrørende gødningsstoffer og pesticider, som gælder for visse foranstaltninger under landdistriktsudviklingspro-grammerne. I de tre besøgte medlemsstater er kravene ikke mere vidtgående end krydsoverensstemmelseskra-vene vedrørende gødnings-stoffer, og de omfatter ikke grænser for tilførslen af fosfor, undtagen i Finland, hvor grænsen dog er ganske liberal.

Bemærkninger

98

Det fremgik også af revisionen, at ingen af medlemsstaterne omkring Østersøen har medtaget foranstaltningen »Betaling i tilknytning til vandrammedirektivet« i deres landdistriktsudviklingsprogrammer for 2007-2013 og 2014-2020 (undtagen Danmark for perioden 2007-2013). Forklaringen på dette var, at foranstaltningen kun kan støtte foranstaltninger, der går ud over basiskravene, og som er obligatoriske for landbrugere i de områder, der er identificeret i vandområdeplanerne. De fleste af medlemsstaterne i Østersøregionen havde ikke sådanne foranstaltninger i deres første vandområdeplaner.

99

På den ene side anvender de mest forurenende landbrugsbedrifter ikke i tilstrækkelig grad landbrugsmiljøordninger, og på den anden side pålægger medlemsstaterne ikke disse bedrifter de bøder, der er nødvendige med henblik på vandbeskyttelse. I særberetning nr. 23/2015 (punkt 154-161) beskriver Retten nærmere, hvorfor den praktiske anvendelse af princippet om, at »forurenere betaler«, er vanskelig inden for landbruget.

I programmeringsperioden 2014-2020 findes der redskaber til at forbedre effektiviteten af landdistriktsudviklingsforanstaltninger vedrørende vandbeskyttelse, men de er endnu ikke blevet udnyttet fuldt ud

100

Forordning (EU) nr. 1305/2013⁶⁷ indeholder bestemmelser om særlig prioritering af vandbeskyttelse i landdistriktsudviklingsprogrammerne og fastsætter forhåndsbetingelser, som skal opfyldes vedrørende gennemførelsen af vandrammedirektivet og miljølovgivningen for landbruget.

101

Da Kommissionen vurderede landdistriktsudviklingsprogrammerne for perioden 2014-2020 før godkendelsen af dem, fastholdt den, at medlemsstaterne skulle målrette foranstaltningerne mod de områder, hvor behovet var størst. Den krævede endvidere større overensstemmelse mellem vandområdeplanerne (udkast klar til godkendelse ved udgangen af 2015) og landdistriktsudviklingsprogrammerne, især vedrørende geografisk målretning⁶⁸. Endelig krævede den, at medlemsstaterne fastsatte strengere basiskrav og strengere specifikke krav vedrørende landbrugsmiljøordninger, og at de undgik overlapninger mellem landdistriktsudviklingsforanstaltningerne og de nyligt indførte forgrønnelsesmetoder⁶⁹. I praksis førte drøftelserne med Kommissionen til en række forbedringer af de foranstaltninger under landdistriktsudviklingsprogrammerne, der har til formål at beskytte vandkvaliteten⁷⁰.

- 67 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.
- 68 Med hensyn til det lettiske landdistriktsudviklingsprogram krævede Kommissionen f.eks., at der blev indført afbødningsforanstaltninger for eventuelle medfinansierede investeringer i afvanding af landbrugs- og skovbrugsarealer som fastsat i vandområdeplanerne.
- 69 Landbrugere, der er berettigede til arealbaseret betaling, skal anvende en række »forgrønnelsesmetoder«, der er til gavn for miljøet og klimainsatsen på deres bedrifter. Disse metoder består af afgrødediversificering, opretholdelse af permanente græsarealer samt afsættelse af fem procent af landbrugsjorden til økologisk fordelagtige elementer. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om regler for direkte betalinger til landbrugere under den fælles landbrugspolitik støtteordninger og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 608).
- 70 I det finske landdistriktsudviklingsprogram er den geografiske målretning forbedret ved hjælp af forskellige mekanismer. I det polske landdistriktsudviklingsprogram er kravet om gødningsplaner udvidet til at gælde flere landbrugsmiljøordninger. I det lettiske landdistriktsudviklingsprogram er kravene i forbindelse med ordningerne vedrørende stubmarker og integreret gartneribrug strammet i forhold til det tidligere program.

102

Drøftelserne medførte dog også, at nogle af landdistriktsudviklingsprogrammerne for perioden 2014-2020 fik delvis eller foreløbig godkendelse, fordi medlemsstaterne på godkendelsestidspunktet stadig var ved at udarbejde deres vandområdeplaner for 2015, ændre lovgivningen vedrørende deres basiskrav eller etablere forgrønnelsesmetoder. Det vil give forsinkelser i gennemførelsen af visse foranstaltninger.

EU-strategien for Østersøområdet og dens merværdi med hensyn til reduktion af næringsstofftilførslen til Østersøen

103

EU-strategien for Østersøområdet blev lanceret i 2009 som et pionerprojekt, der skulle indføre en makroregional tilgang⁷¹ til regionaludvikling og bl.a. etablere forbindelser mellem miljø- og landbrugsmyndighederne. EU-strategiens delmål med titlen »Clear water in the Baltic Sea« overtog de mål for reduktion af næringsstofftilførslen, der var fastsat i Helcoms handlingsplan for Østersøen. EU-strategien bør derfor tilføre merværdi på dette område ved at støtte og fremskynde gennemførelsen af Helcoms handlingsplan for Østersøen gennem en ny forvaltning, der samler forskellige sektorpolitikker og -ressourcer, herunder en lang række interessenter (offentlige, private og fra civilsamfundet), for at styrke det internationale samarbejde⁷².

104

Vi undersøgte:

- om EU-strategien for Østersøområdet har afgørende effekt på området for reduktion af næringsstofbelastningen
- om der blev udviklet innovative projekter, og om de deraf følgende bedste praksis blev udbredt
- om Kommissionen har truffet foranstaltninger til at sikre, at de operationelle programmer og landdistriktsudviklingsprogrammerne er afstemt med det delmål for reduktion af næringsstoffer, der er fastsat i EU-strategien for Østersøområdet.

71 En »makroregional strategi« er en integreret ramme godkendt af Det Europæiske Råd, hvis formål er at imødegå fælles udfordringer for medlemsstater og lande uden for EU, som ligger i et bestemt geografisk område, og som derved kan drage fordel af et styrket samarbejde med henblik på opnåelse af økonomisk, social og territorial samhørighed (kilde: InfoRegio).

72 SWD(2013) 233 final af 27. juni 2013, som ledsager rapporten fra Kommissionen om merværdien af makroregionale strategier. Endvidere COM(2014) 284 final af 20. juni 2014, »Rapport fra Kommissionen om forvaltningen af makroregionale strategier«.

Bemærkninger

Et kompliceret forvaltningsnetværk og en merværdi, der er vanskelig at vurdere

105

EU-strategien for Østersøområdet bygger på princippet om »tre gange nej«: nej til ny lovgivning, nej til ny finansiering og nej til nye institutioner. Selv om hensigten ikke var at skabe nye institutioner, består EU-strategien i praksis af et omfattende netværk af grupper og aktører. De er blevet føjet til de mange aktører, der allerede arbejder i Østersøregionen. I praksis er det dog vanskeligt at vurdere EU-strategiens merværdi i forhold til medlemsstaternes foranstaltninger til reduktion af næringsstofforførslen, da der ikke findes en overvågningsramme, som gør det muligt at skelne resultaterne af strategien fra resultaterne af de eksisterende foranstaltninger.

Flagskibsprojekterne er med til at udbrede god praksis, men det er ikke påvist, hvor meget de bidrager til reduktionen af næringsstoffer

106

Det blev forventet, at interessenter som f.eks. myndigheder i medlemsstaterne, forretningspartnere, universiteter og NGO'er ville udvikle innovative projekter og derved anvende og videreudvikle bedste praksis. De væsentligste flagskibsprojekter under EU-strategien for Østersøområdet samt disses mål, omkostninger og finansieringskilder er beskrevet i *bilag V*.

107

Flagskibsprojekterne Baltic Manure og Baltic Deal har været med til at udbrede god praksis på landbrugsområdet. Nogle af flagskibsprojekterne omfatter dog kun meget små direkte investeringer i reduktion af næringsstofbelastningen. Andre projekter, der ikke opnåede anerkendelse som flagskibsprojekter, er lige så vigtige på området for reduktion af næringsstoffer, f.eks. projekterne Baltic Compass og Baltic Compact, der omhandler landbrugsforurening, og PURE, der omhandler rensning af byspildevand for fosfor.

108

Det er vanskeligt at påvise, hvor meget flagskibsprojekter og andre projekter, som er finansieret af programmet for Østersøområdet, bidrager til reduktionen af næringsstoffer. De fleste flagskibsprojekter giver ikke umiddelbart konkrete resultater i sig selv, da de ofte fungerer som pilotprojekter for bredere foranstaltninger, der ønskes gennemført på et bestemt område. I nogle tilfælde er de delvis overflødige, idet resultaterne opnås via andre forskningsprogrammer og undersøgelser, som allerede har fået EU-støtte fra Kommissionen.

De operationelle programmer bør i højere grad tage hensyn til EU-strategien for Østersøområdet

109

Et af de tre principper for EU-strategien for Østersøområdet er nej til ny finansiering. I stedet skal både EU's samhørighedsmidler og de nationale midler målrettes bedre for at understøtte de makroregionale mål og anvendes mere produktivt. Fordi EU-strategien for Østersøområdet blev udarbejdet i 2009 - midt i programmeringsperioden 2007-2013 - var det fra begyndelsen begrænset, hvor meget den makroregionale strategi kunne påvirke fordelingen af midler mellem de operationelle programmets prioriteter.

110

I programmeringsperioden 2014-2020 er der bedre muligheder for, at EU-strategien for Østersøområdet kan påvirke udformningen af samhørighedspolitikken og politikken for udvikling af landdistrikterne⁷³. Det fremgik af revisionen, at programmeringsdokumenterne for perioden 2014-2020 (partnerskabsaftaler og operationelle programmer) blev vurderet på en struktureret og standardiseret måde af Kommissionen, som var yderst opmærksom på sammenhænge mellem EU-strategien for Østersøområdet og programmernes prioriteter og på de mekanismer, der skal sikre, at forvaltningen af EU-midler koordineres med EU-strategien for Østersøområdet.

111

Med hensyn til delmålet »Clear water in the Baltic Sea« konstaterede vi imidlertid også, at EU-strategien for Østersøområdet ikke har haft ret stor indflydelse på medlemsstaternes prioriteter⁷⁴. For eksempel omtaler de svenske og finske operationelle programmer stort set ikke dette delmål for EU-strategien, og de relevante lettiske og polske foranstaltninger vedrører spildevandsinfrastruktur, som alligevel er påkrævet for at opfylde EU-direktivernes krav, uanset EU-strategien for Østersøområdet. Medlemsstaterne har meget begrænsede muligheder for at øge tildelingen af EU-midler til vandbeskyttelse i programmeringsperioden 2014-2020, da 50 % af EFRU-midlerne i konvergensregioner og 80 % i andre regioner er øremærket til tre tematiske mål. Miljøbeskyttelse er ikke et af disse tre mål.

112

På baggrund af Kommissionens anbefalinger gav tre af de fire undersøgte nationale operationelle programmer særlig høj prioritet til projekter vedrørende EU-strategien for Østersøområdet⁷⁵. Ingen af disse projekter indeholder dog mål eller indikatorer for reduktion af næringsstofftilførslen, og det er derfor vanskeligt at vurdere deres bidrag til opfyldelsen af EU-strategiens delmål om rent vand. Alle fire operationelle programmer har integreret de nationale strukturer vedrørende EU-strategien for Østersøområdet i deres overvågningsudvalg.

- 73 Jf. forordning (EU) nr. 1303/2013, artikel 15 (partnerskabsaftalens indhold), artikel 96, stk. 3, litra d) (krav om angivelse af ordningerne for interregionale og tværnationale foranstaltninger inden for de operationelle programmer) og artikel 70, stk. 2 (tilladelse til medfinansiering af operationer uden for programområdet).
- 74 Revisorerne undersøgte partnerskabsaftaler og operationelle programmer i Sverige, Finland, Letland og Polen.
- 75 Dette er klart fastlagt i det polske nationale operationelle program for infrastruktur og miljø og i de svenske operationelle programmer, og det er omtalt generelt i det finske operationelle program.

Konklusioner og anbefalinger

113

Medlemsstaternes gennemførelse af EU-foranstaltningerne har ført til begrænsede fremskridt med hensyn til at reducere næringsstofftilførslen til Østersøen. Investeringerne i spildevandsinfrastruktur har kun været delvis effektive, landbrugsforanstaltningerne har ikke et omfang, der svarer til belastningen, og er ikke tilstrækkelig målrettede, og merværdien af EU-strategien for Østersøen er vanskelig at vurdere.

Medlemsstaternes planer er for uambitiøse og mangler egnede indikatorer, og der er kun sket begrænsede fremskridt med hensyn til reduktionen af næringsstoffer

114

Ved udgangen af 2012 var der sket begrænsede fremskridt med hensyn til at reducere tilførslen af næringsstoffer for at bekæmpe eutrofiering i Østersøen. Næringsstofbelastningen fra byområder er faldet, mens belastningen fra landbruget er uændret eller stigende (jf. punkt 25).

115

Medlemsstaternes planer for at opnå Helcommålene for næringsstofreduktioner har været begrænset til at omhandle gennemførelsen af vandområdeplanerne under vandrammedirektivet. Dette vil ikke altid være nok til at opnå de nødvendige næringsstofreduktioner i Østersøen. Endvidere er vandområdeplanerne utilstrækkelige, da de fleste af deres foranstaltninger primært drejer sig om gennemførelsen af EU-specifikke direktiver (jf. punkt 26-30).

116

Målene i vandområdeplanerne under vandrammedirektivet udtrykkes ved hjælp af en effektindikator, nemlig procentdelen af vandområder med en god tilstand. Men dette er ikke omsat til underliggende mål, f.eks. for den årlige næringsstofbelastning. Det samme problem blev konstateret i de forberedende dokumenter til indsatsprogrammerne under havstrategirammedirektivet. Helcomanbefalingerne, som går videre end EU-direktivernes standarder for specifikke aktiviteter, anvendes kun delvis (jf. punkt 31-36).

117

Pålideligheden af overvågningsdataene om næringsstofftilførslen til Østersøen er ikke sikret. Det gælder i særdeleshed dataene om grænseoverskridende og diffus forurening, som er afgørende for en retfærdig fordeling af reduktionsmålene mellem landene og indførelse af passende foranstaltninger (jf. punkt 37-41).

Konklusioner og anbefalinger

Anbefaling 1

Kommissionen bør:

- a) kræve, at medlemsstaterne udarbejder indsatsprogrammer, der gør det muligt at nå målbare mål for reduktion af næringsstofbelastningen med henblik på at opfylde målsætningerne i havstrategirammedirektivet og vandrammedirektivet
- b) kræve, at medlemsstaterne pålideligt og konsekvent vurderer og overvåger næringsstofbelastningen i deres vandområdedistrikter samt næringsstofforforslen til Østersøen.

Medlemsstaterne bør:

- c) indsamle oplysninger om omkostningseffektiviteten af foranstaltningerne til reduktion af næringsstofbelastningen, så fremtidige indsatsprogrammer kan udarbejdes på baggrund af en solid analyse.

Foranstaltningerne til reduktion af næringsstofforureningen fra byspildevand er delvis effektive

118

Direktivet overholdes ikke af alle de medlemsstater i Østersøregionen, der skulle overholde det inden 2012. Kun Tyskland og Finland var meget tæt på fuld overholdelse af kravene i direktivets artikel 4 og 5 om sekundær rensning og mere vidtgående rensning. Med hensyn til de medlemsstater, der skal afslutte gennemførelsen af direktivet inden udgangen af 2015, skal det bemærkes, at Polen trods betydelige EU-medfinansierede investeringer ikke kan nå at overholde direktivet, og at graden af manglende tilslutning til opsamlingsystemer stadig er høj (jf. punkt 46-54).

119

De besøgte spildevandsrensningsanlæg er effektive og opfylder kravene i direktivet om rensning af byspildevand. Men det er kun nogle af dem, der overholder Helcoms strengere anbefaling om fosfor. Den finansielle bæredygtighed er ikke altid garanteret (jf. punkt 55-57).

Konklusioner og anbefalinger

120

Kommissionens opfølgning af, om medlemsstaterne opfylder bestemmelserne i deres tiltrædelsestraktater, var ikke rettidig. Kommissionen følger ikke gennemførelsen af disse planer tilstrækkeligt tæt, da dens arbejde er baseret på utilstrækkelige oplysninger. Kommissionen har været længe om at træffe foranstaltninger til at konstatere overtrædelser og anlægge sager om manglende overholdelse mod medlemsstaterne (jf. punkt 58-64).

121

EU-støtten til infrastruktur vedrørende spildevandsopsamling og -rensning i Rusland og Hviderusland kan potentielt føre til en omkostningseffektiv reduktion af næringsstoffer i spildevandsudledninger. Men gennemførelsen tager lang tid og er af meget begrænset omfang sammenlignet med, hvad der er brug for. Forureningen fra Kaliningradområdet i Rusland udgør et særligt problem (jf. punkt 65-69).

Anbefaling 2

Kommissionen bør:

- a) opfordre medlemsstaterne til at fastlægge og håndhæve retlige påbud om, at husholdningerne tilsluttes de eksisterende kloaknet
- b) kræve, at medlemsstaterne gennemfører en bæredygtig takstpolitik for spildevand for at muliggøre korrekt vedligeholdelse og fornyelse af aktiver. Denne politik skal tage hensyn til princippet om, at forureneren betaler, og sikre overkommelige vandforsyningspriser
- c) forkorte den tid, det tager at vurdere overholdelsen af direktivet om rensning af byspildevand
- d) fortsætte med at fremme projekter, der tager sigte på at reducere næringsstoffbelastningen af Østersøen fra Rusland og Hviderusland, ved at fokusere nærmere på de største forurenere, som er identificeret af Helcom (f.eks. Kaliningradområdet).

Medlemsstaterne bør:

- e) planlægge og opbygge deres spildevandsinfrastruktur så effektivt som muligt og om fornødent overveje at yde finansiel støtte til husholdninger, som ellers ikke ville have råd til at blive tilsluttet kloaknettet
- f) i områder, hvorfra der er afstrømning til vandområder, hvis næringsstofforhold ikke er i overensstemmelse med vandrammedirektivets og havstrategirammedirektivets definition på en god tilstand, opstille strengere næringsstofstandarder for udledt spildevand end dem, der er fastlagt i direktivet om rensning af byspildevand.

Medlemsstaterne er uvillige til at udnytte de mulige foranstaltninger på landbrugsområdet fuldt ud, og der mangler målretning mod de områder, hvor der er størst behov

122

I nogle medlemsstater anvendes nitratdirektivets obligatoriske foranstaltninger ikke på et tilstrækkelig stort område. Handlingsprogrammernes stringens varierer, og de er ikke altid så strenge som anbefalet af Kommissionen. Direktivet kræver ikke eksplicit, at der skal udarbejdes gødningsplaner for landbrugsbedrifter, eller at der skal føres registre over de anvendte gødningsstoffer. Begge redskaber ville bidrage til gennemførelsen og kontrollen af flere krav i nitratdirektivet. Kommissionen har fastsat retningslinjer for medlemsstaterne og løbende fulgt op på gennemførelsen af nitratdirektivet. Det har ført til forbedringer med hensyn til udpegningen af nitratsårbare zoner og handlingsprogrammer, men processen er tidskrævende (jf. punkt 75-83).

123

Krydsoverensstemmelsesmekanismen bidrager til håndhævelsen af kravene vedrørende nitrater og andre gødningskrav, men den er ikke fuldt ud effektiv. Krydsoverensstemmelsesystemet med kontroller og sanktioner er påvirket af svagheder i stikprøveudvælgelsen og instrukserne. Graden af manglende overholdelse er høj hvad angår anvendelsen af krav i de nitratsårbare zoner, hvilket tyder på, at kontrolsystemernes afskrækkende virkning for nærværende er begrænset. Der er svagheder ved den nationale kontrol af krav, der ligger uden for krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde (jf. punkt 84-90).

124

De EU-medfinansierede landdistriktsudviklingsforanstaltninger har haft ringe effekt med hensyn til at reducere næringsstofforureningen i vandområder. De investeringer, der skulle hjælpe landbrugerne med at forbedre oplagring og håndtering af husdyrgødning, har kun delvis været rettet mod de relevante landbrugsbedrifter. Landbrugsmiljøordningerne har ikke været geografisk målrettet mod områder, hvor der ikke er opnået en god vandtilstand. Det specifikke tiltag vedrørende gennemførelsen af foranstaltninger forbundet med vandrammedirektivet er sjældent blevet implementeret. Princippet om, at forureneren betaler, anvendes ikke i tilstrækkeligt omfang på landbrugsaktiviteter (jf. punkt 91-99).

Konklusioner og anbefalinger

125

Kommissionen har benyttet lejligheden til i forbindelse med de nye redskaber, der gælder for programmeringsperioden 2014-2020, at kræve strammere basiskrav og mere krævende landbrugsmiljøforanstaltninger. Kommissionen har endvidere krævet bedre geografisk målretning af landdistriktsudviklingsforanstaltninger og bedre overensstemmelse mellem landdistriktsudviklingsprogrammer og vandområdeplaner. Drøftelser med medlemsstaterne har ført til forbedringer. Flere foranstaltninger skal imidlertid omdefineres, når al den relevante nationale lovgivning og planlægning er vedtaget. Det vil forsinke gennemførelsen af visse foranstaltninger og øge den administrative byrde i forbindelse med programmerne (jf. punkt 100-102).

Anbefaling 3

Kommissionen bør:

- a) kræve, at medlemsstaterne udpeger passende nitratsårbare zoner. I den forbindelse bør medlemsstaterne tage hensyn til de oplysninger om næringsstofforureningen fra landbruget, der er samlet i vandområdeplaner udarbejdet på grundlag af vandrammedirektivet.

Medlemsstaterne bør:

- b) fastsætte passende grænser for anvendelsen af fosfor i landbruget, når denne anvendelse bringer den gode vandtilstand i fare
- c) fastsætte reglerne i deres nitrathandlingsprogrammer på grundlag af de seneste videnskabelige oplysninger
- d) med hensyn til forurenende landbrugsbedrifter, hvorfra der er afstrømning til eutrofierede vandområder, indføre obligatoriske foranstaltninger, som går videre end de eksisterende krav
- e) anvende de mest relevante landbrugsmiljøordninger i forbindelse med reduktion af næringsstofforureningen i vand og målrette disse ordninger og skovrejsningsforanstaltningerne mod de områder, hvor de giver den største reduktion af næringsstoffbelastningen.

Det er vanskeligt at vurdere merværdien af den makroregionale EU-strategi for Østersøregionen, når det gælder reduktionen af næringsstoffer

126

EU-strategien for Østersøområdet har en kompliceret forvaltningsstruktur og føjer nye lag til de eksisterende regionale forvaltningsinstitutioner. EU-strategiens effekt på medlemsstaternes foranstaltninger til reduktion af næringsstofftilførslen til Østersøen er vanskeligt at vurdere (jf. punkt 105).

127

Flagskibsprojekter, der udføres i samarbejde mellem flere EU-lande og lande uden for EU, har til formål at udvikle bedste praksis, som skal gennemføres bredt. Undertiden er resultaterne dog ikke mere vidtgående end det, der allerede var tilgængeligt, og i praksis har deres effekt været ret lav (jf. punkt 106 og 108).

128

Endvidere var det forventede resultat af at afstemme prioriteterne i de EU-medfinansierede programmer med delmålet »Clear water in the Baltic Sea« meget beskedent (jf. punkt 109-112).

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Henri Grethen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 27. januar 2016.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

Mål for reduktion af næringsstofforførslen

Land	Gennemsnitlig kvælstofforførsel 1997-2003	Gennemsnitlig fosforforførsel 1997-2003	Reduktionsmål for kvælstof 2021	Reduktionsmål for fosfor 2021	Reduktion af kvælstof i %	Reduktion af fosfor i %
	ton/år	ton/år	ton/år	ton/år		
Danmark	70 490	1 928	2 890	38	4	2
Estland	27 684	804	1 800	320	7	40
Finland	88 005	3 609	3 030	356	3	10
Tyskland	65 672	627	7 670	170	12	27
Letland	61 164	829	1 670	220	3	27
Litauen	48 689	2 463	8 970	1 470	18	60
Polen	212 412	11 787	43 610	7 480	21	63
Rusland	87 122	7 142	10 380	3 790	12	53
Sverige	130 279	3 639	9 240	530	7	15
Næringsstofforførsel, der stammer fra Helcomlande	791 517	32 828	89 260	14 374	11	44
Næringsstofforførsel fra ikkesignatarstater ¹	21 421	1 979				
Næringsstofforbelastning, der tilføres Østersøen via Helcomlande	812 938	34 807				
Næringsstoffer fra andre kilder ²	97 405	2 087				
Østersøen i alt	910 343	36 894	118 134	15 178	13	41

1 Grænseoverskridende næringsstofforførsel via floder fra Den Tjekkiske Republik, Ukraine og Hviderusland.

2 Foførsel fra skibsfart og luftforurening, der stammer fra alle EU-lande, som ikke er del af Østersøens afstrømningsområde.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af data fra »Summary report on the development of revised Maximum Allowable Inputs (MAI) and updated Country Allocated Reduction Targets (CART) of the Baltic Sea Action Plan«, ministermøde i Helcom 2013.

Udvikling i landenes kvælstof- og fosfortilførsel til Østersøen

(ton/år)

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

Kilde: Foreløbig vurdering til opfølgning af fremskridtene i forbindelse med landefordelingen af reduktionsmål for næringsstoffer (CART), som blev vedtaget i Helcoms ministererklæring af 2013 fra København.

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

Lofter for tilførslen i de enkelte deloplunde

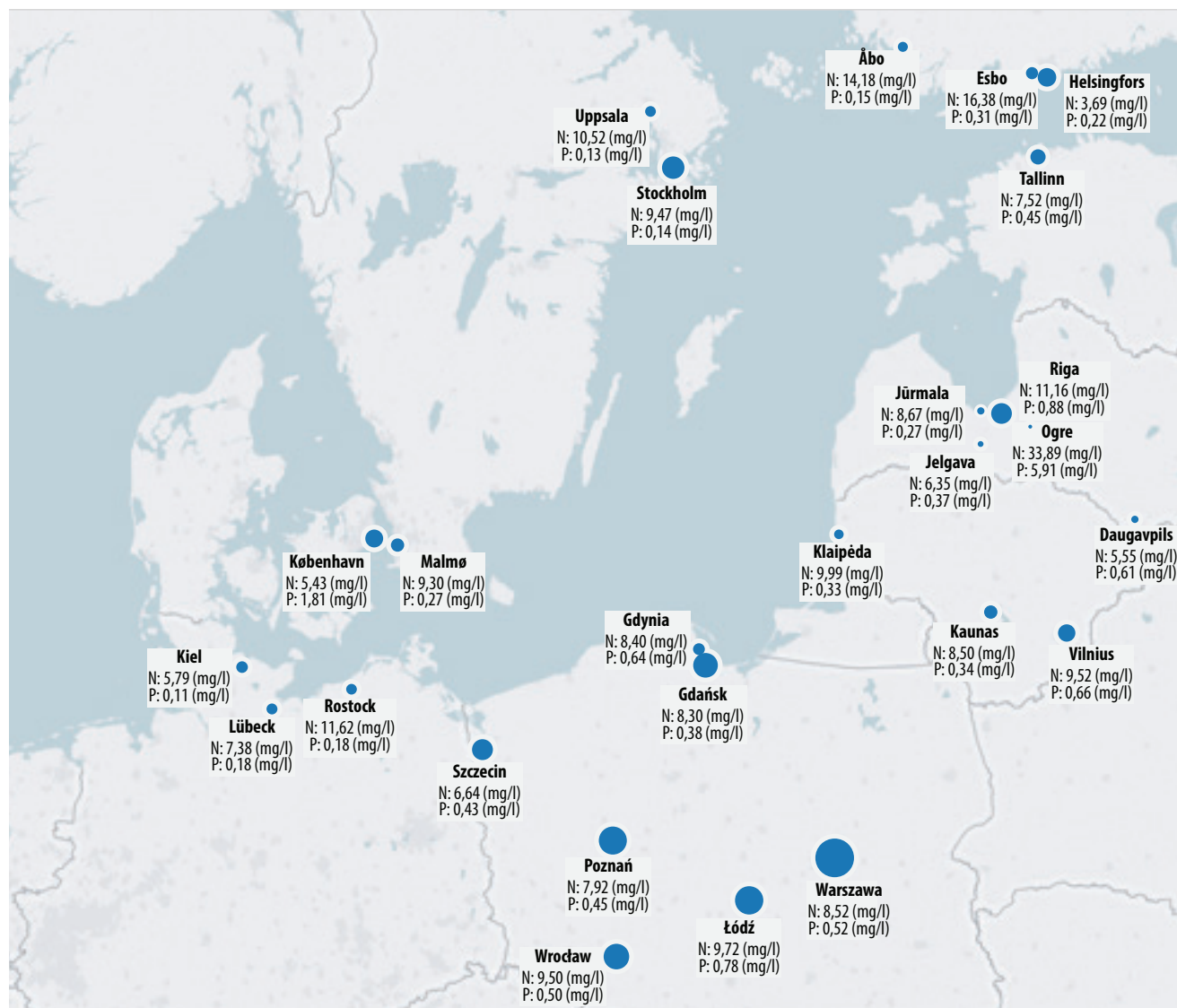
(ton/år)

	Den Botniske Bugt	Det Botniske Hav	Selve Østersøen	Den Finske Bugt	Rigabugten	De danske stræder	Kattegat	I alt
Loft for kvælstoftilførslen under hensyntagen til Helcoms reduktionsmål	57 622	79 372	325 000	101 800	88 418	65 998	74 001	792 211
Tilførsel 2012, med usikkerhed (testværdi)	60 484	74 794	375 760	119 687	97 106	51 495	65 801	845 127
<i>Yderligere reduktion</i>		4 578				14 503	8 200	27 281
<i>Krævet reduktion for at opfylde Helcommålene for 2021</i>	2 862		50 760	17 887	8 688			80 197
Loft for fosfortilførslen under hensyntagen til Helcoms reduktionsmål	2 675	2 773	7 360	3 600	2 020	1 601	1 687	21 716
Tilførsel 2012, med usikkerhed (testværdi)	2 787	2 490	15 145	7 536	2 775	1 418	1 591	33 742
<i>Yderligere reduktion</i>		283				183	96	562
<i>Krævet reduktion for at opfylde Helcommålene for 2021</i>	112		7 785	3 936	755			12 588

Kilde: Foreløbig vurdering til opfølgning af fremskridtene i forbindelse med landefordelingen af reduktionsmål for næringsstoffer (CART), som blev vedtaget i Helcoms ministererklæring af 2013 fra København.

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

Næringsstofkoncentrationen i udledt spildevand fra spildevandsrensningsanlæg i de største byer i EU-medlemsstaterne omkring Østersøen (2013)



Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra udgangen af 2013 indsendt af medlemsstaterne. Værdierne for København og Stockholm er udledt af gennemsnittene for to spildevandsrensningsanlæg i hver af disse byer.

Flagskibsprojekter og andre projekter, der er væsentlige for gennemførelsen af EU-strategien for Østersøområdet

(millioner euro)

Flagskibsprojekter vedrørende eutrofiering under EU-strategien for Østersøområdet		
Prioritetsområdet AGRI		Kilde og finansieringsbeløb
BALTIC MANURE	Formålet med dette projekt er at udvikle ekspertise i forbindelse med innovative løsninger til gødningshåndtering, f.eks. produktion af vedvarende energi og organiske gødningsstoffer.	OP for Østersøregionen I alt: 3,7 EFRU: 2,8
Recycling phosphorus	Formålet med dette projekt er at indvinde fosfor fra de væsentligste kilder i Østersøregionen, f.eks. husdyrgødning, kloakslam og slagtekroppe, og producere genanvendt gødning. Det sigter ligeledes på at udvikle områdespecifikke gødningsstrategier med henblik på at gøre Østersøregionen til den første selvforsynende region med hensyn til tilførsel af fosforholdig kunstgødning.	
Prioritetsområdet NUTRI		Finansiering
Removing phosphates in detergents	Formålet med dette projekt var at støtte gennemførelsen af Helcomanbefaling 28E/7 i landene omkring Østersøen (dvs. nationale lovgivningsmæssige foranstaltninger til begrænsning af anvendelsen af fosfater i vaskemidler og maskinopvaskemidler) ved at fremstille informationsmateriale til de politiske beslutningstagere. Der blev vedtaget et EU-forbud mod fosfater i vaskemidler i 2011.	Det lille projektbudget blev finansieret af Kemikalieinspektionen i Sverige.
PRESTO	Formålet med dette projekt er at reducere næringsstofforførelsen til Østersøen via uddannelsesprogrammer for driftspersonale, designere og akademiske undervisere, som arbejder med spildevandsrensning, samt tekniske undersøgelser og investeringer i udvalgte hviderussiske spildevandsrensningsanlæg (Baranovichi, Grodno, Molodechno og Vitebsk).	OP for Østersøregionen I alt: 4,6 EFRU: 1,1 ENPI: 2,8
BALTIC DEAL	Formålet med dette projekt er at bekæmpe udsving og afstrømning af næringsstoffer fra landbrugsbedrifter. Det blev iværksat på frivillig basis af fem landbrugssammenslutninger.	OP for Østersøregionen I alt: 3,8 EFRU: 3,0
Assessment of regional nutrient pollution load and identification of priority projects to reduce nutrient inputs from Belarus to the Baltic Sea	Formålet med dette projekt er at identificere prioriterede investeringer og opbygge lokal kapacitet til at reducere næringsstofforførelsen til Østersøen i forbindelse med miljøpartnerskabet inden for rammerne af den nordlige dimension, med særligt fokus på landbrug, kommunalt spildevand og industri, herunder produktion og anvendelse af fosforholdige vaske- og rengøringsmidler.	Finansieret af BSAP Fund, forvaltet af NIB/NEFCO med Sverige og Finland som investorer: 0,25
Den horisontale foranstaltning vedrørende nabolande		
Economically and Environmentally Sustainable Lake Peipsi Area	Formålet med dette projekt er at forbedre miljøsituationen i oplandet til Peipsisøen ved at renovere eksisterende spildevandsrensningsfaciliteter i Pskov Oblast og at etablere ny infrastruktur i små havne på den estiske side af Peipsisøen.	OP for Estland-Letland-Rusland

Projekter vedrørende eutrofiering under det operationelle program for Østersøregionen (ud over flagskibsprojekter)

(millioner euro)

Projekter vedrørende eutrofiering under det operationelle program for Østersøregionen (ud over flagskibsprojekter)		Kilde og finansieringsbeløb (OP for Østersøregionen)
Baltic Compass	Dette projekt indebærer arbejde med landbrugs- og miljøsektoren med henblik på at opfylde behovet for en tværnational tilgang til at nedbringe eutrofieringen af Østersøen.	I alt: 6,6 EFRU: 4,6 ENPI: 0,5
Baltic Compact	Dette projekt omhandler landbrugsmiljøforanstaltninger.	I alt: 1,9 EFRU: 1,5
BERAS (Baltic Ecological Recycling Agriculture and Society)	Formålet med dette projekt er at nedbringe eutrofieringen, sætte en stopper for anvendelsen af pesticider og reducere fødevaresektorens indvirkning på den globale opvarmning.	I alt: 4,4 EFRU: 3,4 ENPI: 0,05
Waterpraxis	Formålet med dette projekt er at forbedre tilstanden i Østersøen ved at støtte den praktiske gennemførelse af vandområdeplanerne i regionen.	I alt: 2,0 EFRU: 1,5
PURE (Project on urban reduction of eutrophication)	Formålet med dette projekt er at forberede og gennemføre investeringer i kommuner via tværnationalt samarbejde.	I alt: 3,2 EFRU: 2,0 ENPI: 0,5

Resumé

V

Ved vurderingen af den første række af vandområdeplaner¹ og den første række af indsatsprogrammer² bemærkede Kommissionen, at disse problemer var et vigtigt område, hvor der skulle gennemføres forbedringer, og opfordrede indtrængende medlemsstaterne til at gøre en indsats for dette i forbindelse med den anden række af vandområdeplaner.

VI

Kommissionen finder, at dens indsats har været passende. Det fremgår klart af traktaten og af Domstolens faste retspraksis, at Kommissionen råder over vide skønsbeføjelser med hensyn til, hvornår den skal indlede og gennemføre traktatbrudssager i overensstemmelse med sin rolle som traktaternes vogter. I visse tilfælde kan alternative værktøjer eller politisk dialog være en mere effektiv tilgang end traktatbrudssager.

Ikke desto mindre kan Kommissionen fremvise veldokumenterede resultater med hensyn til at håndhæve byspildevandsdirektivet ved hjælp af traktatbrudsværktøjet.

VII

Medlemsstaternes gennemførelse af nitratdirektivet er stødt på en række udfordringer i nogle tilfælde, mens den har været effektiv i andre. Der er sket forbedringer i den generelle udvikling i de gennemsnitlige nitratkoncentrationer i EU og Østersøområdet.

Formålet med krydsoverensstemmelsespolitikken var ikke, at den skulle fungere som en foranstaltning til håndhævelse af EU-lovgivningen i medlemsstaterne. Med hensyn til manglende gennemførelse er traktatbrudsproceduren et effektivt middel.

Antallet af tilfælde af manglende overholdelse og sanktioner, der er pålagt som følge af krydsoverensstemmelsesmekanismen, er snarere en indikation på, at denne mekanisme fungerer, end at den er utilstrækkelig. Krydsoverensstemmelse finder kun anvendelse på landbrugere, der modtager direkte betalinger eller deltager i nogle af foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne, f.eks. landbrugsmiljøforanstaltningerne.

VIII

Kommissionen mener, at EU-strategien for Østersøområdet effektivt har bidraget til at fremme miljøbeskyttelsen i Østersøområdet. Generelt kan den nye makroregionale tilgang betragtes som et værdifuldt værktøj til at tackle regionale problemer og forbedre samarbejdet mellem de lande, der grænser op til Østersøen.

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

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

Indledning

09

Indsatsprogrammerne under både vandrammedirektivet og havstrategirammedirektivet er blevet strømlinet med henblik på en fælles rapportering i marts 2016. De indsatsprogrammer under vandrammedirektivet og havstrategirammedirektivet, som medlemsstaterne har indberettet, bør tage hensyn til de forpligtelser, der følger af Helcom (Helsingforskommissionen) og internationale aftaler.

13

Både i programmeringsperioden 2007-2013 og programmeringsperioden 2014-2020 udpeger ELFUL vandforvaltning som et af de vigtigste mål for udvikling af landdistrikterne. Disse mål kan nås gennem forskellige foranstaltninger, herunder ikkearealbaserede foranstaltninger såsom investering og uddannelse.

I perioden 2007-2013 er der kun oplysninger til rådighed om den finansielle tildeling til de enkelte akser og foranstaltninger. I perioden 2014-2020 er sådanne oplysninger til rådighed for foranstaltninger og fokusområder (eller prioriterede områder, sådan som det er tilfældet med det prioriterede område, der er knyttet til vandforvaltning), hvilket vil gøre det muligt at modtage data, der er knyttet direkte til målene.

Bemærkninger

18

Kommissionen bemærker, at selv om Helcommålene for reduktion af næringsstoffer anses for god praksis, kunne medlemsstaterne i Østersøregionen i deres rapportering efter havstrategirammedirektivet i 2012 ikke retligt forventes at indberette deres Helcommål for reduktion af næringsstoffer, som blev vedtaget på Helcomministermødet i oktober 2013. I praksis ser Kommissionen dog gerne, at medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet, der skal gennemføres inden marts 2016, også bidrager til opfyldelsen af deres Helcomforpligtelser.

28

Vandrammedirektivet og Helcom har samme mål, nemlig en Østersø, der ikke er eutrofieret. Opnåelse af god status efter vandrammedirektivet burde være tilstrækkeligt til at nå Helcommålet. Der er behov for yderligere foranstaltninger fra Polens side, men disse er ikke blot nødvendige for opfyldelsen af Helcommålene, men også for opfyldelsen af målene i vandrammedirektivet.

For den første række af vandområdeplaner fastsatte Polen ikke tilstrækkeligt strenge fosfatstandarder efter vandrammedirektivet i henhold til vandrammedirektivets krav om god økologisk tilstand (de anvendte allerede eksisterende, ældre standarder), hvilket kan skabe det indtryk, at Helcommålene er strengere. Denne åbenbare mangel bør afhjælpes ved, at Polen fastsætter fosfatstandarder, der opfylder kravene i vandrammedirektivet, og anvender disse til at fastlægge indsatsprogrammer i den anden række af vandområdeplaner, som reducerer mængden af fosfatkoncentrationen i indvande og marine vande.

31

Medlemsstaternes rapportering i forbindelse med den anden række af vandområdeplaner kræver, at der foretages en analyse af næringsstofforskellen, hvorved Kommissionens sporing af den næringsstofforøgelse, som medlemsstaterne har opnået i løbet af de næste to rapporteringsperioder, skulle blive forbedret.

Medlemsstaterne skal i forbindelse med den anden række af vandområdeplaner rapportere om, hvorvidt gennemførelsen af nitratdirektivet er tilstrækkelig til at tackle landbrugets næringsstofforurening, og hvilke grundlæggende og supplerende foranstaltninger under vandrammedirektivet der vil blive planlagt for at tackle dette. Dette vil gøre det lettere for medlemsstaterne og Kommissionen at forstå, hvor der skal gøres en yderligere indsats.

34

Kommissionen forventer, at de eksisterende tilladelser til rensning af byspildevand som led i de foranstaltninger, der indgår i vandområdeplanen, vil blive gennemgået og om nødvendigt ændret for at sikre, at byforureningen reduceres til et niveau, der gør det muligt at opnå god tilstand i alle vandområder. I nogle vandområder kan dette være 1 mg/l P (fosfor), eller det kan være strengere i andre områder, f.eks. 0,5 mg/l eller derunder – hvor der er en høj befolkningstæthed eller ringe fortynding.

41

Medlemsstaternes planer for opnåelse af næringsstoffreduktioner, der er baseret på deres vandområdeplaner, er ikke tilstrækkeligt ambitiøse, da de for størstedelens vedkommende omfatter allerede eksisterende »grundlæggende foranstaltninger« til gennemførelse af EU-direktiver i relation til de specifikke aktiviteter, der forårsager næringsstofforurening, primært byspildevand og landbrug, og ikke går i detaljer med, hvordan disse foranstaltninger skal styrkes, for at der kan opnås god næringsstofftilstand. Der er blevet medtaget nogle få foranstaltninger efter artikel 11, stk. 3, litra h), i vandrammedirektivet med henblik på kontrol med diffuse forureningskilder (det, der især mangler her, er kontrol med diffuse fosfatkilder), og det er tvivlsomt, hvor meget de »supplerende foranstaltninger« samlet set vil bidrage med. Ved vurderingen af den første række af vandområdeplaner³ og den første række af indsatsprogrammer⁴ bemærkede Kommissionen, at dette problem var et vigtigt område, hvor der skulle gennemføres forbedringer, og opfordrede indtrængende medlemsstaterne til at gøre en indsats for dette i forbindelse med den anden række af vandområdeplaner.

Se også Kommissionens svar på punkt 30.

46

Efter Kommissionens opfattelse overholder Tyskland og Finland direktivet i overensstemmelse med Kommissionens metode til vurdering af overholdelse, da de opnår en overholdelsesgrad på 99 % eller højere. De fire øvrige medlemsstater i Østersøregionen, der skulle overholde direktivet fuldt ud i 2012, opnåede høje overholdelsesgrader på 89 % og derover.

47

Kommissionen betragter faktisk ikke automatisk anvendelsen af individuelle eller egnede systemer som en overtrædelse, da denne mulighed er hjemlet i direktivet. En høj grad af individuelle eller egnede systemer kan dog være en indikation på, at der er problemer med kloaksystemerne, og Kommissionen vil følge op på/undersøge disse forhold (se nærmere herom i svaret på punkt 48).

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

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

48

Kommissionen er i færd med at undersøge anvendelsen af individuelle eller egnede systemer gennem det såkaldte pilotværktøj (f.eks. typer af individuelle eller egnede systemer, der findes i medlemsstaterne, samt registrering af, tilladelse til og inspektion af disse systemer). Kommissionen har allerede i mange år foretaget nærmere undersøgelser af individuelle eller egnede systemer ved at medtage disse systemer i rapporteringstabellen som omhandlet i artikel 15. Endvidere omfatter den vejledning om »vilkår og definitioner i byspildevandsdirektivet«, der har eksisteret siden 2007, et afsnit om individuelle eller egnede systemer.

49

Kommissionen besluttede at acceptere, at fuldstændig overholdelse ikke var sandsynlig eller realistisk, og ophørte derfor med at »iværksætte traktatbrudssager« ved at indføre de to standarder, som Retten nævner. Denne metode er blevet accepteret af Den Europæiske Unions Domstol (se sag C-395/13, Kommissionen mod Belgien, præmis 33-38).

51

Kommissionen pointerer, at den var klar over det valg, som Polen havde truffet, før 2010, men var ikke juridisk i stand til at anfægte dette eller forudsige omfanget af manglende overholdelse i Polen før 2010. Direktivet giver klart medlemsstaterne disse to muligheder, og Polens beslutning om at anvende artikel 5, stk. 4, var en valgmulighed, som det juridisk havde, selv om det var urealistisk, da det indebar, at Polen ved at vælge denne mulighed ikke kunne få fordel af den yderligere frist, der er indrømmet i tiltrædelsestraktaten.

52

Kommissionen har fulgt gennemførelsen af dette direktiv i Polen med stigende ængstelse og opmærksomhed, da det blev klart, at der var og fortsat er en grundlæggende mangel på planlægning af dets gennemførelse. Valget af retsgrundlag er den mindste af Kommissionens bekymringer i denne sag og ikke en gyldig undskyldning for denne mangel på koordineret indsats på nationalt plan.

Kommissionen har siden 2011 regelmæssigt påpeget, at planlagte investeringer ikke vil føre til en situation, hvor Polen overholder reglerne. Endvidere fremlagde Polen kun foreløbige investeringsplaner (strategiplan) og har endnu ikke arbejdet med det relevante KPOSK-program (2010). Kommissionen har hidtil hverken accepteret den foreløbige strategiplan fra februar 2014 eller den endelige udgave fra maj 2015.

56

Spildevandsrensingsanlæg er infrastrukturer med lang levetid, og det er vanskeligt på kort sigt at vurdere, om deres størrelse er egnet. Generelt kan anlæggenes størrelse bestemmes af flere faktorer, herunder sikkerhedsmarginer, kapacitet til at klare sæsonudsving som følge af variationer i aktiviteten inden for turisme eller tilladning fra massive regnskyl, og der skal tages højde for eventuelle fremtidige tilslutninger som følge af befolkningstilvækst.

Endvidere er en minimal mængde rent vand ikke skadelig, da det forhindrer, at spildevandet bliver septisk og danner hydrogensulfid, der er farligt for menneskers sundhed.

Kommissionens svar

58

Der blev foretaget vurderinger af lovgivningen for tiltrædelseslandene inden tiltrædelsen, og den blev anset for fuldt ud at overholde den daværende gældende EU-ret, herunder direktiv 91/271/EØF, sådan som det blev krævet før tiltrædelsen.

59

Medlemsstaterne kan frit vælge mellem artikel 5, stk. 2, og artikel 5, stk. 4, og er ikke begrænset i dette valg af tiltrædelsestraktatens bestemmelser.

60

Efter Polens tiltrædelse begyndte Kommissionen gradvist at kortlægge de problemer, som Polen havde med gennemførelsen af byspildevandsdirektivet, og siden 2007 har den iværksat regelmæssig udvidet gennemgang af projektansøgninger med henblik på EU-medfinansiering. Fra 2010, da Kommissionen havde indsamlet tilstrækkelige oplysninger, som viste, at der var alvorlige problemer med gennemførelsen, blev der indledt officielle kontakter med de polske myndigheder om problemet. Det skal gentages, at de problemer, Polen havde, var langt mere omfattende og dybereliggende end valget mellem anvendelsen af artikel 5, stk. 2, eller artikel 5, stk. 4, og vedrørte ukorrekt afgrænsning af byområder, manglende eller usammenhængende indberetning af overholdelsesdata, mangel på klar og sammenhængende planlægning og vilkårlig afbrydelse af investeringer, som kun fokuserede på rensningsanlæg, der behandlede en mængde på over 15 000 PE.

61

Til trods for Kommissionens talrige kontakter til Polen med anmodning om fremsendelse af sammenhængende data om situationen med hensyn til gennemførelsen og den videre planlægning af gennemførelsen af byspildevandsdirektivet (herunder data, der ville vise overholdelsen af enten artikel 5, stk. 2, eller artikel 5, stk. 4) undlod Polen at tilvejebringe disse data. Kommissionen vil gerne understrege, at Polen efter udveksling af kontakter med Kommissionen selv valgte at anvende artikel 5, stk. 2. Under forhandlingerne om programmeringsperioden 2014-2020 anmodede Kommissionen i 2012 Polen om at udarbejde en strategiplan for gennemførelsen af byspildevandsdirektivet, der ville blive gennemgået af Kommissionen for at sikre, at der i programmeringsperioden 2014-2020 ville blive ydet EU-medfinansiering til projekter, der var forenelige med byspildevandsdirektivet, og som bidrog til at afhjælpe manglerne med hensyn til gennemførelse.

62

Kommissionen har nu genoplivet artikel 17-rapporterne for at få at vide, hvornår et bestemt byområde vil overholde direktivet, hvis dette endnu ikke er tilfældet.

Med den nye artikel 17-model forsøgte Kommissionen at finde en balance mellem at forbedre kendskabet til medlemsstaternes situation uden at øge den administrative byrde. De fleste medlemsstater svarede positivt og rapporterede kun efter det nye format. Derudover kan medlemsstaterne frit beskrive hvert projekt i rapporteringstabellen. Som følge af artikel 15 kender Kommissionen procentdelen af den mængde, der udledes uden behandling, og dermed, »hvor langt man er fra overholdelse«. Det er så op til medlemsstaterne at fastlægge et tilpasset projekt med henblik på at overholde reglerne snarest muligt. Kommissionen har ikke til hensigt at øge medlemsstaternes rapporteringsbyrde, da der ikke er behov for detaljerede oplysninger om kilometervis af kloakledninger for hvert byområde i EU.

63

Kommissionen råder over en betydelig skønsmargen i disse sager og skal vælge det bedst egnede værktøj. I dette tilfælde lagde Kommissionen sig fast på forpligtelser indgået på møder med medlemsstaterne om rensning af byspildevand og foretrak at vente med at indlede mere formelle sager, indtil et tilstrækkeligt antal frister var udløbet for et tilstrækkeligt antal medlemsstater. Iværksættelse af pilotprojekter på grundlag af den oprindeligt vurderede frist (2004 til udgangen af 2006) ville kun have berørt tre medlemsstater, herunder Polen. Af effektivitetshensyn blev det derfor besluttet at afvente resultaterne af den næste rapporteringsperiode, hvor rapporteringen ville bygge på et mere solidt grundlag med hensyn til de omfattede medlemsstater og byområder.

Kommissionen finder derfor, at dens indsats har været relevant. Det fremgår klart af traktaten og af Domstolens faste retspraksis, at Kommissionen råder over vide skønsmargener med hensyn til, hvornår den skal indlede og gennemføre traktatbrudssager i overensstemmelse med sin rolle som traktaternes vogter. I visse tilfælde kan alternative værktøjer eller politisk dialog være en mere effektiv tilgang end traktatbrudssager.

Endelig har Kommissionen taget hensyn til de forskellige gennemførelsesperioder (14 år for EU-15-medlemsstater mod 3-11 år for EU-10-medlemsstater, der tiltrådte i 2004) ved iværksættelsen af pilotprojekter og indledningen af traktatbrudssager.

Ikke desto mindre kan Kommissionen fremvise veldokumenterede resultater med at håndhæve byspildevandsdirektivet ved hjælp af traktatbrudsværktøjet (f.eks. Frankrig, Belgien, Det Forenede Kongerige osv.).

64

Byspildevandsdirektivet fastsætter de minimumsstandarder, der skal nås, i tabel 2 i bilaget, men overlader det til medlemsstaterne frit at anvende strengere standarder. Sådanne strengere standarder kan være juridisk nødvendige for at sikre overholdelse i henhold til vandrammedirektivet.

69

Kommissionen vil gerne pointere, at projektet for vand- og miljøtjenesteydelser for Kaliningrad forventes at være fuldt operationelt i løbet af 2016 for så vidt angår vandaspekterne.

76

Vandområder i områder med ekstensivt landbrug med ringe anvendelse af gødning kan stadig være udsat for forurening med næringsstoffer. Efter nitratdirektivet skal også vandområder, der er forureningstruede, være omfattet af særlige foranstaltninger.

I visse områder er der både behov for foranstaltninger under nitratdirektivet og vandrammedirektivet for at opnå de næringsstofreduktioner, der er nødvendige for at sikre en god tilstand for vandområder.

79

Tilførslen af kvælstof fra kunstgødning kan ikke i sig selv anvendes som en indikator for kravenes manglende virkning og skal fortolkes med forsigtighed. Det samlede kvælstoftab og det samlede kvælstofoverskud (fra alle kilder) er mere egnede indikatorer.

80

Det er Kommissionens opfattelse, at foranstaltninger såsom forbuddet mod anvendelse af gødning i visse perioder af året effektivt kan kontrolleres, så længe der gennemføres inspektioner på det rette tidspunkt.

Gødningsplaner eller gødningsregistre indgår i flere indsatsprogrammer under nitratdirektivet som almindelig praksis i forbindelse med afbalanceret gødskning og for at lette kontrollen.

84

Kommissionen understreger, at krydsoverensstemmelse ikke er en mekanisme, der skal håndhæve den europæiske miljølovgivning, men bl.a. sigter mod »at bidrage til at gøre den fælles landbrugspolitik mere forenelig med samfundets forventninger« (se betragtning 54 i forordning (EU) nr. 1306/2013). Krydsoverensstemmelse kæder udbetalinger i henhold til den fælles landbrugspolitik sammen med overholdelsen af visse regler, og overtrædelsen af disse regler medfører nedsættelse af udbetalingerne. Krydsoverensstemmelse bør i princippet ske gennem eksisterende kontrolsystemer. Den bør imidlertid også sikre en vis minimumskontrol, når kontrolsystemet i sektorlovgivningen ikke er tilstrækkelig effektivt.

86

Det er op til medlemsstaterne at fastsætte GLM-standarderne på en sådan måde, at målet med standarden kan nås. Med hensyn til den nævnte GLM, nemlig »anlæggelse af bræmmer langs søer og vandløb«, er målet anlæggelse af bræmmer og deres forvaltning, men generelt ikke anvendelse af gødning på landbrugsarealer. Derfor er anvendelsesområdet for den nævnte GLM begrænset til bræmmer både på indersiden og ydersiden af nitratfølsomme områder. Endvidere indgår visse krav, der stammer fra nitratdirektivet, i anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse gennem SMR 1, tidligere SMR 4.

87

De nævnte GLM-bræmmer, der er blevet anvendt siden 1. januar 2012 (se artikel 149 i forordning (EF) nr. 73/2009), vedrører krav, der stammer fra nitratdirektivet, og disse krav overføres hermed til landbrugsjord, der ligger uden for de nitratfølsomme områder, idet der dog skal tages hensyn til lokale forhold, jf. artikel 94 i forordning (EU) nr. 1306/2013. I overensstemmelse hermed stammer de vidt forskellige måder at fastlægge krav på, som Retten har bemærket, fra selve nitratdirektivet og afspejler de forskellige lokale forhold, som medlemsstaterne har taget i betragtning.

90

Antallet af tilfælde af manglende overholdelse og sanktioner, der er pålagt som følge af krydsoverensstemmelsesmekanismen, er snarere en indikation på, at denne mekanisme fungerer, end at den er utilstrækkelig. F.eks. er manglende opbevaring af husdyrgødning fortsat et problem i nitratfølsomme områder, og denne overtrædelse følges op i forbindelse med krydsoverensstemmelse, hvilket forklarer den høje grad af manglende overholdelse (se også punkt 93).

91

Programmerne for udvikling af landdistrikter 2007-2013 skulle bidrage til de mål for udvikling af landdistrikter, der er gennemført ved hjælp af flere akser. Nogle af de gennemførte foranstaltninger og operationer, herunder på landbrugsmiljøområdet, kunne være rettet mod ét hovedmål, men der blev udarbejdet mange med henblik på at nå flere mål, hvilket ikke mindsker effektiviteten af disse foranstaltninger og bidrager til at sikre bedre værdi for pengene.

De landbrugsmiljøforanstaltninger, der blev gennemført af et stort antal landbrugere i store områder, kan også bidrage til at forbedre vandtilstanden i alle disse områder.

I forbindelse med vedtagelsen af programmerne for 2014-2020 har Kommissionen bemærket, at medlemsstaterne skal gøre mere brug af målretning, herunder i forbindelse med vandproblemer.

92

I programmeringsperioden 2007-2013 var de forskellige tidsplaner for vedtagelse af vandområdeplaner og programmer for udvikling af landdistrikter en af grundene til, at anvendelsesområdet for landbrugsmiljøforanstaltninger ikke altid svarede til de områder, der var berørt af vandområdeplanerne.

Der bør endvidere erindres om, at overholdelsen af obligatoriske krav, hvortil der ofte henvises i vandområdeplaner, ikke kan sikres gennem landbrugsmiljøindsatsen, der kun kan støtte frivillige foranstaltninger, som rækker ud over de obligatoriske krav.

I programmeringsperioden havde medlemsstaterne endvidere mulighed for at ændre deres programmer med hensyn til indhold og/eller finansiel tildeling. De foreslåede ændringer skulle være i overensstemmelse med programmets overordnede mål og strategier. Gennem denne mekanisme kunne de have koordineret deres indsats med vandområdeplanen, når en sådan forelå. Som følge af sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik og en europæisk økonomisk genopretningsplan blev vandforvaltningsmålet i 2009 yderligere styrket som en af udfordringerne i forbindelse med udvikling af landdistrikterne.

93

I 2004-2006 blev de nye medlemsstater i Østersøregionen (EE, LV, LT, PL) opfordret til at indføre særlig støtte til opbevaringsfaciliteter til husdyrgødning for at opfylde vandbeskyttelsesstandarderne.

94

De regionale udviklingsprogrammer for 2007-2013 indeholdt foranstaltninger til investeringer i opbevaringsfaciliteter til husdyrgødning.

Det var navnlig kun muligt for medlemsstaterne at støtte investeringer til forbedring af opbevaringen af husdyrgødning på bedrifter, når disse sigtede mod at overholde de nye EU-standarder, der fulgte af nitratdirektivet, som det var blevet gennemført af medlemsstaterne, og for en begrænset periode på 36 måneder fra den dato, hvor standarderne blev obligatoriske.

95

Efter Kommissionens opfattelse medfører de forskelligartede landbrugsmiljøforanstaltninger, at disse foranstaltninger både omfatter enklere og mere komplekse operationer, der sigter mod at beskytte og forbedre miljøet. Dette gør det muligt for støttemodtagerne at anvende operationer, der er afpasset efter deres særlige behov og miljøbelastning.

Støtteniveauet hænger altid sammen med omfanget af forpligtelserne og kompenserer for indkomsttab og ekstraomkostninger som følge af disse forpligtelser.

Den ringe udnyttelse kan også forklares ved andre grunde end operationernes kompleksitet, f.eks. utilstrækkelig fremme af støtten, utilstrækkelig overførsel af viden eller utilstrækkelig anvendelse af rådgivningstjenester.

Problemet med ringe udnyttelse af landbrugsmiljøforanstaltninger i områder med ekstensivt landbrug var en af grundene til, at Kommissionen i 2011 foreslog at gøre søjle 1 i den fælles landbrugspolitik mere grøn med henblik på at nå ud til disse områder med enkle, generelle, ikkekontraktmæssige foranstaltninger, hvis miljøvirkninger burde forbedres gennem mere målrettede landbrugsmiljøforanstaltninger.

For perioden 2014-2020 fremmede Kommissionen målretning, der også blev gennemført i Polen og Finland.

Se også Kommissionens svar på punkt 92.

98

De fleste medlemsstater har i begge programmeringsperioder lagt sig fast på anvendelsen af andre foranstaltninger såsom landbrugsmiljø- og klimamål samt mål, der er knyttet til prioriteringen af vandforvaltning. Mål og indikatorer for vandkvalitet og vandforvaltning i begge perioder viser, at selv uden gennemførelsen af foranstaltningen med betalinger i tilknytning til vandrammedirektivet planlægger medlemsstaterne foranstaltninger, der skal bidrage til disse mål og indikatorer.

Manglen på obligatoriske foranstaltninger i vandområdeplaner og problemer med fastlæggelse af deres foranstaltninger var en af de vigtigste hindringer for anvendelsen af den pågældende foranstaltning i perioden 2007-2013.

99

Det er op til medlemsstaterne at pålægge bøder i forbindelse med vandbeskyttelse (ud over reglerne om krydsoverensstemmelse), hvis der er behov for det, og i tilfælde, hvor det individuelle ansvar for forureningen kan fastslås.

Efter Kommissionens opfattelse er der ingen iboende vanskeligheder med at anvende princippet om, at forurenere betaler, på landbruget. F.eks. kunne der opkræves en afgift på kunstgødning eller husdyrgødning. Ambitiøse nitrathandlingsprogrammer og grundlæggende foranstaltninger under vandrammedirektivet kunne omfatte klare kontrolforanstaltninger med henblik på at reducere forureningen ved kilden.

100

I forordning (EU) nr. 1305/2013 er der fastsat specifikke forhåndsbetingelser for udvikling af landdistrikterne. Forhåndsbetingelsen vedrørende vandsektoren (gældende for investeringer, der er programmeret under prioriteret område 5) er knyttet til eksistensen af en vandprissætningspolitik og et passende bidrag fra de forskellige vandanvendelsessektorer til dækning af omkostningerne efter en takst fastsat i en godkendt vandområdeplan for investeringer, der støttes af programmerne.

Andre specifikke forhåndsbetingelser for udvikling af landdistrikterne på miljøområdet vedrører gode landbrugs-mæssige og miljømæssige forhold, mindstekrav til brug af gødnings- og plantebeskyttelsesprodukter, energieffektivitet og vedvarende energi.

102

Når det relevante retsgrundlag ikke er på plads, kan visse foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne ikke aktiveres. Dette er tilfældet med foranstaltningen vedrørende betalinger efter vandrammedirektivet, der kun kan gennemføres, når vandområdeplanerne og deres indsatsprogrammer er udarbejdet. Medlemsstaterne har dog mulighed for at ændre deres programmer i hele programmeringsperioden.

Med hensyn til ændringer af lovgivningen vedrørende basiskrav, når der indføres ændringer af det relevante basiskrav under gennemførelsen af foranstaltningerne, skal medlemsstaterne afspejle sådanne ændringer i foranstaltningernes indhold (f.eks. omfanget af forpligtelserne og størrelsen af præmierne, hvis ændringerne indvirker på disse elementer).

105

Med hensyn til EU-strategien for Østersøområdet lagde medlemsstaterne sig fast på en meget »let« forvaltningsstruktur. Arbejdet bygger på et netværk af koordinatore for politikområdet og den horisontale indsats. De søger at sikre sammenhæng mellem alle prioriterede områder i EU-strategien for Østersøområdet. Der blev ikke oprettet nogen nye institutioner eller råds sammensætninger. Den valgte forvaltningsstruktur er ikke for kompleks eller besværlig.

Generelt kan den nye makroregionale tilgang betragtes som et værdifuldt værktøj til tackling af regionale problemer i et mindre geografisk område sammenlignet med hele EU. Kommissionen mener, at EU-strategien for Østersøområdet effektivt har bidraget til at fremme miljøbeskyttelse i Østersøområdet.

107

Det beror på den enkelte projektudviklers skøn, om der skal ansøges om flagskibsstatus. Handlingsplanen for EU-strategien for Østersøområdet beskriver proceduren og indeholder et ansøgningskema. Heri kræves, at koordinatoren for politikområdet eller den horisontale indsats foretager en kort vurdering, hvor vurderingskriterierne bl.a. er »flagskibets makroregionale virkning« og bidrag »til målene og indikatorer for EU-strategien for Østersøområdet«. Kommissionen foretager en intern høring om hver ansøgning, og til sidst godkender gruppen af nationale koordinatore den pågældende flagskibsstatus. Koordinatorerne for politikområdet og den horisontale indsats opfordrer projektudvikleren til at ansøge om flagskibsstatus.

Kommissionens svar

108

Kommissionen bemærker en stærk interesse fra projektudviklernes side for at opnå flagskibsstatus, formodentlig fordi det gør det lettere for projekterne at skaffe finansiering til makroregionale projekter og øger synligheden af deres arbejde.

Kommissionen mener, at det kan påvises, at bestemte »flagskibe« bidrager til næringsstofreduktionen. Flagskibe bør tjene en lang række formål såsom skabelse af nye netværk, udveksling af erfaring, bidrag til kapacitetsopbygning, fremme af styring på flere niveauer og gennemførelse af pilotinvesteringer. Resultaterne og virkningen af de politiske mål kan dog kun ses i et meget langsigtet perspektiv. I den henseende kan selv projekter i lille målestok være vigtige drivkræfter for udviklingen. F.eks. investerede PRESTO-projektet ikke kun i spildevandsrensnings-teknikker, men fokuserede også på at øge kvalifikationerne hos driftspersonalet ved spildevandsrensningsanlæg, udviklere af rensningsanlæg og universitetspersonale, der uddanner de fremtidige spildevandsingeniører.

Kommissionens fælles svar på punkt 111 og 112

Kommissionen ville have foretrukket, at EU-strategien for Østersøområdet i højere grad var forankret i ESI-programmerne for Østersøområdet. Den noterer sig, at omfanget af opbakning til strategien varierer mellem de pågældende medlemsstater og regioner og således afspejler forskellige nationale og regionale prioriteter.

Programmerne åbner dog mulighed for finansiering af gennemførelsen af EU-strategien for Østersøområdet. F.eks. prioriterer Litauen i udvælgelsesprocessen til en vis grad projekter, der bidrager til EU-strategien for Østersøområdet (vægt på samarbejdsaspektet/internationalt partnerskab), og planlægger at foretage konkrete indkaldelser, når der er behov for det. Sverige planlægger også at opstille udvælgelseskriterier for projekter af relevans for EU-strategien for Østersøområdet og at tildele ressourcer til initiativ- og/eller projektområder i tråd med fastlæggelsen af strategiens handlingsplan. Programmernes konkrete gennemførelsesproces vil vise, i hvilket omfang disse muligheder vil blive udnyttet.

Konklusioner og anbefalinger

115

Vandrammedirektivet og Helcom har samme mål, nemlig en Østersø, der ikke er eutrofieret. Opnåelse af god status efter vandrammedirektivet burde være tilstrækkeligt til at nå Helcommålet.

Medlemsstaternes planer for opnåelse af næringsstofreduktioner, der er baseret på deres vandområdeplaner, er ikke tilstrækkeligt ambitiøse, da de for størstedelens vedkommende omfatter allerede eksisterende »grundlæggende foranstaltninger« til gennemførelse af EU-direktiver i relation til de specifikke aktiviteter, der forårsager næringsstof-forurening, primært byspildevand og landbrug, og ikke går i detaljer med, hvordan disse foranstaltninger skal styrkes, for at der kan opnås god næringsstofforureningstilstand. Der er blevet medtaget nogle få foranstaltninger efter artikel 11, stk. 3, litra h), i vandrammedirektivet med henblik på kontrol med diffuse forureningskilder (hvad der især mangler her, er kontrol med diffuse fosfatkilder), og det er tvivlsomt, hvor meget de »supplerende foranstaltninger« samlet set vil bidrage med. Ved vurderingen af den første række af vandområdeplaner⁵ og den første række af indsatsprogrammer⁶ bemærkede Kommissionen, at dette problem var et vigtigt område, hvor der skulle gennemføres forbedringer, og opfordrede indtrængende medlemsstaterne til at arbejde for dette i forbindelse med den anden række af vandområdeplaner.

116

I oktober 2012 indberettede medlemsstaterne deres miljømål til Kommissionen i henhold til havstrategirammedirektivet. Nogle medlemsstater var mere ambitiøse end andre med hensyn til fastsættelsen af reduktionsmål for næringsstofbelastningen i form af mål for næringsstofforurening (se også punkt 17).

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

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

Anbefaling 1 a)

Kommissionen accepterer anbefalingen og mener, at den allerede er blevet gennemført for vandrammedirektivet, og den vil blive gennemført for havstrategirammedirektivet.

Rapporteringen efter vandrammedirektivet i forbindelse med den anden række af vandområdeplaner kræver, at medlemsstaterne rapporterer om den reduktion af næringsstofbelastningen, der er nødvendig for at opnå en næringsstoftilstand, der er i overensstemmelse med god tilstand som omhandlet i vandrammedirektivet.

Hvad angår havstrategirammedirektivet vil Kommissionen tage denne anbefaling i betragtning sammen med analysen af den nuværende række af indsatsprogrammer ved fastlæggelsen af rapporteringskravene for den næste række af indsatsprogrammer.

Anbefaling 1 b)

Kommissionen accepterer anbefalingen, og den er ved at blive gennemført.

Hvad angår vandrammedirektivet blev de forskelle i overvågningen og vurderingen, der blev konstateret i forbindelse med den første række af vandområdeplaner, fulgt op af bilaterale drøftelser med medlemsstaterne. Der blev aftalt foranstaltninger med medlemsstaterne med henblik på at forbedre overvågnings- og vurderingssituationen, og Kommissionen vil tage dette op som led i vurderingen af den anden række af vandområdeplaner, der finder sted i 2017.

Medlemsstaterne har inden for rammerne af havstrategirammedirektivet udarbejdet overvågningsprogrammer for at vurdere fremskridtene hen imod god miljøtilstand og målene herfor. Det fremgår af udkastet til Kommissionens vurdering af overvågningsprogrammerne for Østersøområdet, at de fleste medlemsstater har medtaget overvågning af næringsstofftilførslen (f.eks. tilførselsniveauer fra landbaserede næringsstofkilder, næringsstoffer fra atmosfæren og gødning og andre stoffer, der er rige på nitrogen og fosfor).

Derudover udføres der arbejde, som i 2018 bør munde ud i en vejledning, der gør det muligt at sammenligne de næringsstofstandarder, som medlemsstaterne har fastsat for vandrammedirektivet og havstrategirammedirektivet, med henblik på at sikre, at disse er forenelige med biologiske standarder, og forstå, hvordan medlemsstaterne anvender disse ved udformningen af indsatsprogrammer.

Anbefaling 1 c)

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

118

Efter Kommissionens opfattelse overholder Tyskland og Finland direktivet i overensstemmelse med Kommissionens metode til vurdering af overholdelse, da de opnår en overholdelsesgrad på 99 % eller højere. De fire øvrige medlemsstater i Østersøregionen, der skulle overholde direktivet fuldt ud i 2012, opnåede høje overholdelsesgrader på 89 % og derover.

Såfremt der foreligger bevis for for sen gennemførelse eller overholdelse, har Kommissionen iværksat EU-pilotprojekter og indledt traktatbrudssager samt fulgt de normale procedurer.

120

Kommissionen finder, at dens indsats har været passende. Det fremgår klart af traktaten og af Domstolens faste retspraksis, at Kommissionen råder over vide skønsmagter med hensyn til, hvornår den skal indlede og gennemføre traktatbrudssager i overensstemmelse med sin rolle som traktaternes vogter. I visse tilfælde kan alternative værktøjer eller politisk dialog være en mere effektiv tilgang end traktatbrudssager.

Kommissionens svar

Endvidere besluttede Kommissionen også at vente, indtil flere overgangsfrister var udløbet, inden den iværksatte pilotprojekterne, sådan at rapporteringen af effektivitetshensyn ville bygge på et mere solidt grundlag med hensyn til de omfattede medlemsstater og byområder.

Endelig har Kommissionen taget hensyn til de forskellige gennemførelsesperioder (14 år for EU-15-medlemsstater mod 3-11 år for EU-10-medlemsstater, der tiltrådte i 2004) ved iværksættelsen af pilotprojekter og indledningen af traktatbrudssager.

Anbefaling 2 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede er gennemført for så vidt angår byområder med over 2000 PE. For disse byområder er det fastsat i byspildevandsdirektivet, at der skal forefindes kloaknet eller individuelle eller egnede systemer, og Kommissionen mener derfor, at den retlige ramme – på EU-plan – er på plads. Kommissionen understreger dog, at den ikke kan tvinge husholdningerne til at tilslutte sig kloaknettet, da det henhører under medlemsstaternes ansvar og er en national politisk beslutning.

Anbefaling 2 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling, da den bygger på ordlyden af artikel 9 i vandrammedirektivet. Kommissionen vil vurdere gennemførelsen af denne anbefaling i forbindelse med den samlede vurdering af anden række af vandområdeplaner, der skulle vedtages af medlemsstaterne senest den 22. december 2015.

Anbefaling 2 c)

Kommissionen accepterer anbefalingen og arbejder på at forbedre rapporteringsprocessen inden for rammerne af byspildevandsdirektivet, der danner grundlag for vurderingen af overholdelse.

Anbefaling 2 d)

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Anbefaling 2 e)

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

Anbefaling 2 f)

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

123

Kommissionen understreger, at krydsoverensstemmelse ikke er en mekanisme, der skal håndhæve den europæiske miljølovgivning, men bl.a. sigter mod »at bidrage til at gøre den fælles landbrugspolitik mere forenelig med samfundets forventninger« (se betragtning 54 i forordning (EU) nr. 1306/2013). Krydsoverensstemmelse kæder udbetalinger i henhold til den fælles landbrugspolitik sammen med overholdelsen af visse regler, og overtrædelsen af disse regler medfører nedsættelse af udbetalingerne. Krydsoverensstemmelse bør i princippet ske gennem eksisterende kontrolsystemer. Den bør imidlertid også sikre en vis minimumskontrol, når kontrolsystemet i sektorlovgivningen ikke er tilstrækkelig effektivt.

124

Kommissionen erindrer om, at overholdelse af de obligatoriske krav i vandområdeplanerne ikke kan sikres gennem landbrugsmiljøforanstaltninger, der kun støtter frivillige tiltag. Ikke desto mindre omfattede mange landdistriktsudviklingsplaner fra starten visse foranstaltninger (investeringer, uddannelse, landbrugsmiljøforanstaltninger), der var rettet mod vandrelaterede mål.

I 2007-2013 var støtten til obligatoriske opbevaringsanlæg for husdyrgødning begrænset til anlæg, der var resultatet af de nye EU-standarder, der fulgte af nitratdirektivet som gennemført af medlemsstaterne.

I perioden 2014-2020 er den særlige foranstaltning til gennemførelse af foranstaltninger, der er knyttet til vandrammedirektivet, blevet programmeret i en række programmer.

Endvidere bemærkede Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af programmerne for 2014-2020, at medlemsstaterne skulle gøre mere brug af målretning, herunder i forbindelse med vandproblemer.

Det er op til medlemsstaterne at pålægge bøder i forbindelse med vandbeskyttelse (ud over reglerne om krydsoverensstemmelse), hvis der er behov for det, og i tilfælde, hvor det individuelle ansvar for forureningen kan fastslås.

Efter Kommissionens opfattelse er der ingen iboende vanskeligheder med at anvende princippet om, at forurenere betaler, på landbruget. F.eks. kunne der opkræves en afgift på kunstgødning eller husdyrgødning. Ambitiøse nitrathandlingsprogrammer og grundlæggende foranstaltninger under vandrammedirektivet kunne omfatte klare kontrolforanstaltninger med henblik på at reducere forureningen ved kilden.

Se også Kommissionens svar til punkt 91 og 99.

125

Den fælles landbrugspolitik nye og mere miljøvenlige arkitektur med grønnere krav i søjle 1 påvirker udviklingen af landdistrikterne. De foranstaltninger, der støttes inden for rammerne af disse forgrønnelseskrav, kan ikke være omfattet af landbrugsmiljøforanstaltninger med henblik på at undgå dobbeltfinansiering.

Når det relevante retsgrundlag ikke er på plads, kan visse foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne ikke aktiveres. Dette er tilfældet med foranstaltningen vedrørende betalinger efter vandrammedirektivet, der kun kan gennemføres, når vandområdeplanerne og deres indsatsprogrammer er udarbejdet. Medlemsstaterne har dog mulighed for at ændre deres programmer i hele programmeringsperioden.

Selv om sådanne ændringer kunne føre til ekstra administrativt arbejde, skal de betragtes i lyset af den ekstra merværdi, de skaber ved at nå målene og prioriteringerne i programmerne.

Anbefaling 3 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er ved at gennemføre den. Når medlemsstaterne reviderer deres nitratsårbare zoner og nitrathandlingsprogrammer, anmoder Kommissionen om, at oplysningerne om landbrugets næringsstofbelastning i medfør af vandrammedirektivet tages i betragtning. Det er vigtigt at kontrollere forureningen ved kilden, navnlig i medlemsstater, hvor de nationale regler om gennemførelse af nitratdirektivet er det eneste retlige instrument til kontrol af landbrugets næringsstofftab.

Medlemsstaterne skal i forbindelse med den anden række af vandområdeplaner rapportere om, hvorvidt gennemførelsen af nitratdirektivet er tilstrækkelig til at tackle landbrugets næringsstofforurening, og hvilke grundlæggende og supplerende foranstaltninger under vandrammedirektivet der vil blive planlagt for at tackle dette. Dette vil gøre det lettere for medlemsstaterne og Kommissionen at forstå, hvor der skal gøres en yderligere indsats.

Anbefaling 3 b)

Kommissionen bemærker, at anbefalingerne er rettet til medlemsstaterne.

126

Med hensyn til EU-strategien for Østersøområdet lagde medlemsstaterne sig fast på en meget »let« forvaltningsstruktur. Der blev ikke oprettet nogen nye institutioner eller råds sammensætninger. Kommissionen mener, at EU-strategien for Østersøområdet effektivt har bidraget til at fremme miljøbeskyttelsen i Østersøområdet.

127

Kommissionen mener, at det kan påvises, at bestemte »flagskibe« bidrager til næringsstofreduktionen. Flagskibe tjener en lang række formål, og selv projekter i lille målestok kan være vigtige drivkræfter for udviklingen. De konkrete resultater og virkninger af de politiske mål kan kun ses i et meget langsigtet perspektiv.

128

Kommissionen er enig i Rettens analyse og ville have foretrukket, at EU-strategien for Østersøområdet i højere grad var forankret i ESI-programmerne for Østersøområdet. Den noterer sig, at omfanget af opbakning til strategien varierer mellem de pågældende medlemsstater og regioner og således afspejler forskellige nationale og regionale prioriteter.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Østersøen er et af verdens mest forurenede have, og det er en stor udfordring at bekæmpe eutrofieringen, som skyldes næringsstofbelastningen fra især landbrug og byspildevand. Under Helsingforskonventionen er alle de EU-medlemsstater og lande uden for EU, der grænser op til Østersøen, engageret i at beskytte Østersøens miljø, og det samme er EU. I henhold til EU-lovgivningen skal medlemsstaterne gennemføre foranstaltninger for at bekæmpe for store tilførsler af næringsstoffer og opnå en god miljøtilstand i deres havområder. EU medfinansierer nogle af disse foranstaltninger. Vi undersøgte, om EU's indsats effektivt har hjulpet medlemsstaterne med at reducere næringsstofbelastningen i Østersøen. Vi konkluderede, at indsatsen har ført til begrænsede fremskridt med hensyn til reduktion af næringsstoffer, og vi fremsætter en række anbefalinger, der tager sigte på at forbedre effektiviteten af indsatsen til bekæmpelse af eutrofiering i Østersøen.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret