

Eriaruanne

**Doonau vesikonna vee
kvaliteet: veepoliitika
raamdirektiivi rakendamisel
on edusamme, kuid teha
on veel palju**



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Trükis	ISBN 978-92-872-3725-5	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/37991	QJ-AB-15-023-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-3719-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/791926	QJ-AB-15-023-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3717-0	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/686719	QJ-AB-15-023-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Leheküljel 65 toodud kaardi kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**Doonau vesikonna vee
kvaliteet: veepoliitika
raamdirektiivi rakendamisel
on edusamme, kuid teha
on veel palju**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287
lõike 4 teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi struktuuripoliitika, transpordi ja energeetika kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Henri Grethen. Auditit juhtis kontrollikoja liige George Pufan; teda toetasid kabinetiülem Patrick Weldon, kabineti atašee Mircea Radulescu, üksuse juhataja Alain Vansilliette, auditirühma juht Marion Colonerus ning audiitorid Zuzana Gullova, Daniela Jinaru, Maria del Carmen Jimenez, Attila Horvay-Kovacs, Dana Moraru, Radka Papouskova ja Ildiko Preiss.



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

Punkt

Mõisted

I–X Kokkuvõte

1–15 Sissejuhatus

16–21 Auditi ulatus ja lähenemisviis

22–165 Tähelepanekud

22–50 Veemajanduskava kui 2015. aastaks vee hea kvaliteedi saavutamise vahend

26–27 Vähe edusamme veekogude ökoloogilises ja keemilises seisundis

28–32 Reostusallikate kindlaksmääramine veekogu tasandil kannatas terviklike andmete puudumise tõttu

33–44 Veemajanduskavades määratletud meetmed ei ole piisavad reostusallikatega asjakohaselt tegelemiseks

45–46 Suure arvu veekogude vabastamine 2015. ja 2021. aasta tähtajast

47–50 Komisjon on võtnud põhjalikud järelmeetmed, kuid edusammud sõltuvad liikmesriikide tegutsemistahtest

51–98 Liikmesriikide rakendatud meetmed ja vahendid reovee põhjustatud saastuse vähendamiseks

52–82 Linnastutest tulenev reostus: reovee puhastamises on edusamme, kuid olemasolevaid vahendeid saaks paremini kasutada

83–98 Tööstuskäitistest tulenev reostus: raskused heite piirnormide seadmisel ja puudujäägid jõustamisel

99–165 Liikmesriikide rakendatud meetmed ja vahendid põllumajandusest lähtuva hajureostusega tegelemiseks

101–122 Liikmesriigid ei kasuta kõiki nitraatide direktiivis pakutavaid võimalusi

123–132 Pestitsiide käsitlevates tegevuskavades on puudujäägid

133–144 Nõuetele vastavuse mehhanism avaldab mõju, kuid seda ei kasutata ära täiel määral

145–157 Maaelu arengu meetmete potentsiaali vee kvaliteediga seotud probleemide käsitlemiseks ei kasutata täiel määral

158–165 Põllumajandusest lähtuva hajureostuse korral kohaldatakse „saastaja maksab” põhimõtet ainult piiratud ulatuses

166–191 Järeldused ja soovitused

I lisa. Doonau vesikonna kaart

II lisa. Pinnaveekogude reostus

III lisa. Asulareovee puhastamise direktiivis sätestatud heite piirnormid

IV lisa. Veereostusmaks: summad saasteainete kaupa (eurot tonni kohta)

V lisa. Riiklikes õigusnormides sätestatud heite piirnormid

Komisjoni vastused

Asulareoveepuhasti: erinevaid puhastusprotsesse võimaldav taristu, mille eesmärk on langetada linnastu reovee saaste tase vastuvõetavale tasemele, enne kui see suublasse suunatakse.

Biokeemiline hapnikutarve (BHT₅): mikroorganismide poolt tarbitud hapnikukogus vees sisalduvate biolagunevate orgaaniliste ja mineraalainete eemaldamiseks. Kasutatakse tavaliselt hapnikutarbimise mõõtmiseks mg O₂/l pärast viit päeva. Mida kõrgem on BHT₅ väärtus, seda rohkem hapnikku mikroorganismid tarbivad ja seda suurem on saaste.

Eeltingimused: programmiperioodi 2014–2020 maaelu arengukavade ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastamist taotlevate rakenduskavade ettevalmistamisel peavad liikmesriigid hindama, kas määratletud eeltingimused on täidetud. Kui need täidetud ei ole, tuleb koostada tegevuskavad, et tagada nende täitmine 31. detsembriks 2016.

Enesekontroll: käesolevas aruandes tähendab see i) käitaja poolt asulareoveepuhasti igapäevase töö käigus korrapäraselt läbi viidavat kontrolli, et jälgida puhastisse suunatud vee kvaliteeti ja setete koostist, ii) tööstuskäitise tehtud kontrolli, et jälgida ühiskanalisatsioonivõrku juhitud reovee kvaliteeti.

Euroopa Regionaalarengu Fond: fondi eesmärk on edendada Euroopa Liidu sisest majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, vähendades eri piirkondade arengutaseme vahelisi erinevusi peamiselt ettevõtetele antava finantstoetuse kaudu, millega toetatakse taristu loomist ja tootlikke töökohti loovaid investeeringuid.

Eutrofeerumine: vee rikastumine toitainetega, eriti lämmastiku- ja fosforiühenditega, mis kiirendab vetikate kasvu, mille tagajärjel väheneb vee hapnikusisaldus ning hävivad algupärased veetaimed, kalad ja muud veeorganismid.

Hajureostusallikad: reostus tuleneb mitmesugusest tegevusest ja puudub kindel heitekoht (vt punktreostusallikad). Peamisi hajureostusallikaid on näiteks põllumajandus.

Heite piirnormid: heite kontsentratsioon ja/või tase, mida ei tohi ületada ühe või mitme ajaperioodi vältel. Heide on ainete otsene või kaudne käitisest vette juhtimine.

Heitvesi: käesoleva aruande tähenduses veekogusse juhitud puhastatud reovesi.

Hõljuvaine koguhulk: vees esinevate mineraal- ja orgaaniliste osakeste kogus, mida saab filtriga kinni püüda.

Inimekvivalent (ie): reovee reostuskoormuse kvantitatiivne väljendus ekvivalentse inimeste arvuna, kes toodaksid sama suure reostuse. Ühele ie-le vastab ühe elaniku toodetud reostuskoormus ja see väljendab biolagundatavat orgaanilist reostust, mille biokeemiline hapnikutarve viie ööpäeva jooksul on 60 g hapnikku ööpäevas.

Kanalisatsioonivõrk: füüsiline taristu, mis hõlmab torusid, pumpasid, sõelasid, kanaleid ja muud, mida läheb tarvis reovee juhtimiseks algsest asukohast selle puhastamise või kõrvaldamise kohta.

Keemiline hapnikutarve (KHT): vees olevate orgaaniliste ja mineraalainete keemiliseks oksüdeerumiseks vajalik hapnikukogus. Seega hõlmab KHT nii biolagunevaid aineid, mida iseloomustab BHT₅, kui ka bioloogiliselt mittelagunevaid oksüdeeruvaid aineid.

Kohustuslikud majandamisnõuded: keskkonda, toiduohutust, loomade ja taimede tervist ning loomade heaolu käsitlevad ELi õigusnormid.

Linnastu: ala, kus elanikkond ja/või majandustegevus on piisavalt kontsentreeritud, et asulareovett kogutakse ja juhitakse asulareoveepuhastisse või lõplikku ärajuhtimispunkti.

Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardid: kohustus säilitada maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisund sisaldab mitut erinevat standardit, mis on seotud mullakaitse, mulla orgaanilise aine sisalduse ja ülesehituse säilitamise, elupaikade halvenemise ja veemajandusega.

Meetmete kava: veemajanduskava osa, milles määratakse kindlaks meetmed, mis on vajalikud veekogude hea ökoloogilise ja keemilise seisundi saavutamiseks lähtuvalt vesikonna omadustest.

Nõuetele vastavus: ELi ühise põllumajanduspoliitika mehhanism, mis seob põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused ja mitu maaelu arengu toetust keskkonna, toiduohutuse, loomade ja taimede tervisega ning loomade heaoluga seotud eeskirjadega, samuti maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmisega. Programmiperioodi 2007–2013 nõuetele vastavuse eeskirjad on seotud 18 kohustusliku majandamisnõude ning 15 maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardiga. Nimetatud standardite ja nõuete täitmata jätmisel võidakse kärpida põllumajandustootjale ühise põllumajanduspoliitika raames antavaid toetusi.

Ohualdis vöönd: maa-ala, mille vesi voolab veekogusse, mida reostavad – või võivad reostada – põllumajandusest lähtuvad nitraadid. Sellised alad suurendavad reostust. Liikmesriigid peavad nende vööndite kohta koostama tegevuskavad.

Otsetoetused: sissetulekutoetuste kava, nt ühtse otsemaksete kava ja ühtse pindalatoetuse kava raames otse põllumajandustootjatele makstavad toetused.

Pinnavee keemiline seisund: vee kvaliteedi mõiste, mis tähistab saasteainete kontsentratsiooni, mis ei tohi ületada veepoliitika raamdirektiiviga kehtestatud keskkonnakvaliteedi standardeid (IX lisa). Direktiivis on praeguseks tuvastatud 45 saasteainet (nt plii, nikkel, kaadmium, elavhõbe, benseen).

Pinnavee ökoloogiline seisund/potentsiaal: vee ökosüsteemide struktuuri ja toimimise kvaliteeti tähistav mõiste. Seisundit hinnatakse järgmiste kvaliteeditegurite põhjal: bioloogilised tegurid (looma- ja taimeliigid), hüdro-morfoloogilised tegurid, keemilised ja füüsikalised-keemilised tegurid, kindlad saasteained ja mõni üldine tegur (soolsus, toitainesisaldus jms). Seisundi asemel hinnatakse potentsiaali selliste veekogude korral, mille füüsilist struktuuri on oluliselt muudetud eri kasutusviiside jaoks, nagu laevaliiklus, kaitse üleujutuste eest, hüdroelekter ja põllumajandus. Seda seetõttu, et paljudel juhtudel ei ole majanduslikult otstarbekas ega soovitatav sellistest kasutusviisidest loobuda ega eemaldada ümberehitusi.

Programmiperiood: mitmeaastane raamistik struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kulutuste planeerimiseks ja haldamiseks.

Punktreostusallikad: reostus tuleneb mitmesugusest tegevusest ja on olemas kindel heitekoht (nt vette juhtimine asula- või tööstusreoveepuhastitest).

Põllumajandusmaa: riigi maa-ala koosneb põllumajandusmaast, metsamaast ja muust maast. Põllumajandusmaa jagatakse viljelusmaaks, püsiluhtude all olevaks maaks, püsirohumaaks ja heinamaaks ning muudeks aladeks, sh koduaiad.

Rakenduskava: selles määratakse kindlaks liikmesriigi prioriteedid ja konkreetsed eesmärgid ning vahendite (ELi ja riigi avaliku ja erasektori kaasrahastamine) kasutamine projektide rahastamiseks teatud perioodi (tavaliselt seitsme aasta) jooksul. Projektid peavad kaasa aitama teatud arvu eesmärkide saavutamisele, mis on kindlaks määratud rakenduskava prioriteetse suuna tasemel. Kavasid võib kaasrahastada kõigist ühtekuuluvusvaldkonna fondidest (st Euroopa Regionaalarengu Fond, Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Sotsiaalfond). Rakenduskava koostab liikmesriik ja komisjon peab selle heaks kiitma enne, kui ELi eelarvest saab makseid teha. Rakenduskava saab perioodi jooksul muuta üksnes mõlema poole nõusolekul.

Reovee bioloogiline puhastamine: bioloogiline faas, mille käigus reovesi puhastatakse, et eemaldada biolagundatavad orgaanilised saasteained.

Reovee keskkonda juhtimise luba: riiklike õigusnormide alusel heite keskkonda juhtijale väljastatud reovee keskkonda juhtimise luba. Luba sisaldab muu hulgas mitme näitaja ja saasteaine heite lubatud piirnorme.

Reovee põhjalikum puhastamine / süvapuhasdamine: asulareovee puhastamise direktiiviga ette nähtud bioloogiline/keemiline etapp, mida vajaduse korral rakendatakse toitainete (lämmastiku ja fosfori) sisalduse vähendamiseks puhastatud reovees, enne kui see suunatakse suublasse, kus esineb eutrofeerumise oht.

Reovesi: vesi, mille kvaliteeti on negatiivselt mõjutatud. Tavaliselt suunatakse see kanalisatsioonivõrku ja puhastatakse reoveepuhastis. Puhastatud reovesi juhitakse heitvee äravoolu kaudu suublasse. Reovesi, mis on toodetud aladel, millel puudub juurdepääs ühiskanalisatsioonivõrku, kogutakse individuaalsete süsteemidega, nagu settekaevud.

„Saastaja maksab” põhimõte on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus (artikli 191 lõige 2). Näiteks reovee puhul tähendab see seda, et tekitatud reostuse eest peavad maksma reovee keskkonda juhtijad (nt kodumajapidamised maksavad veepuhastusteenuse eest reovee hinna kaudu, reoveepuhastid maksavad saastemaksu jne).

Taimekaitsevahendid: kasutatakse selleks, et kaitsta taimi või põllukultuure kahjustava mõju eest (nt umbrohi, haigused või putukad).

Tundlik ala: liikmesriik peab määratlema veekogu tundlikuks alaks, kui see kuulub ühte järgmisesse rühma: i) eutrofeerumisest ohustatud veekogu või selle osa; ii) joogiveevõtuks ettenähtud veekogu, mille vesi võib sisaldada liiga palju nitraate; iii) ala, kus nõukogu direktiivide järgimiseks tuleb rakendada põhjalikumat puhastust. Tundlike alade õige määratlemine on väga oluline, kuna selle alusel valitakse asjakohane reovee puhastamise viis, mille abil vähendada eutrofeerumist põhjustavate ainete sisaldust.

Veekogu: pinnaveekogu on eraldiseisev ja oluline pinnaveekogum, näiteks järv, veehoidla, oja, jõgi või kanal, samuti oja, jõe või kanali osa, üleminekuvesi või rannikuveelõik. Põhjaveekogu on piiritletav põhjaveekogum põhjaveekihi või -kihtides.

Vesikond: maa-ala, millelt kogu äravoolav pinnavesi voolab ojade, jõgede ja mõnikord ka järvede kaudu merre ühe jõesuudme või delta kaudu.

Ühtekuuluvusfond: sellest rahastatakse Euroopa Liidu sisese majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamise eesmärgil transpordi- ja keskkonnaprojekte liikmesriikides, mille rahvamajanduse kogutoodang ühe elaniku kohta on väiksem kui 90% ELi keskmisest.

I

Euroopa veekogusid reostavad orgaanilised ühendid, toitained ja keemilised ained. Veereostuse allikaid on mitu, nt kodumajapidamised, tööstuskäitised ja põllumajandus. 2000. aasta veepoliitika raamdirektiiviga ühtlustati ELis veepoliitika valdkonnas varem kehtestatud õigusakte. Direktiiviga kehtestati selle rakendamise peamise vahendina veemajanduskava. Esimeste kavade esitamise tähtaeg oli 2009. aastal ja uuendatud teavet nõuti 2015. aasta detsembriks.

II

Kavad on vajalikud selleks, et anda teavet eri veekogude vee kvaliteedi kohta, esitada põhjused juhtudel, kui head ökoloogilist ja keemilist seisundit ei saavutatud, ning võtta vajalikke parandusmeetmeid. Meetmed on liigitatud põhimeetmeteks, muudeks põhimeetmeteks ja lisameetmeteks.

III

EL annab märkimisväärseid toetusi veepoliitika eesmärkide saavutamiseks, eelkõige reoveega seotud investeeringuteks (programmiperioodil 2007–2013 üheksale Doonau vesikonna liikmesriigile¹ 6,35 miljardit eurot Euroopa Regionaalarengu Fondist / Ühtekuuluvusfondist) ning endale põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustused võtnud põllumajandustootjatele hüvitiste maksmiseks (programmiperioodil 2007–2013 samale üheksale liikmesriigile 6,39 miljardit eurot Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist).

IV

Kontrollikoja audit keskendus neljale liikmesriigile Doonau vesikonnas (Tšehhi Vabariik, Ungari, Rumeenia ja Slovakkia). Kontrollikoda otsis vastust küsimusele, kas tänu veepoliitika raamdirektiivi rakendamisele liikmesriikides paranes vee kvaliteet.

V

Kontrollikoja järelalus on, et meetmete rakendamine on vee kvaliteeti vähe parandanud. Liikmesriigid jätsid suure hulga veekogusid välja hea seisundi saavutamise nõudest aastateks 2015 ja 2021. Edusammud vee kvaliteedi hindamise üksikaspektides võivad aga jääda varju hindamismetoodika tõttu. Kontrollikoda soovib anda komisjonil suunised erinevaks edusammude alaseks aruandluseks ning esitada liikmesriikidel erandite tegemise kohta selged ja õigustatud põhjendused.

VI

Seiresüsteemide puudujääkide tõttu puudusid andmed reostuse liigi ja allikate kohta, mis põhjustasid veekogu nõuetele mittevastavuse. 2009. aasta veemajanduskavade lisaväärtus oli piiratud, kuna liikmesriigid ei olnud reostustõrje meetmete kindlaksmääramisel kuigi aktiivsed. Meetmed keskendusid kehtivate ELi direktiivide rakendamisele (osa põhimeetmetest). Selles esineb kas viivitusi (nt asulareovee puhastamise direktiivi puhul) või direktiividega pakutavaid võimalusi ei kasutata täiel määral (nt nitraatide direktiivi puhul, kus lämmastikuheite vähendamise eesmärgil kehtestatud nõudeid saaks veel täiendada).

VII

Muud põhimeetmed ja lisameetmed ei hõlma piisavalt kõiki reostusprobleeme. Puuduvad sihipärased meetmed mitterahuldava kvaliteediga veekogude kohta. Reovee valdkonnas puuduvad eelkõige viited asulareoveepuhastitele ja tööstuskäitistele, mis vajavad spetsiifilisi heite piirnorme. Põllumajanduses saaksid liikmesriigid karmistada teatavaid nõuetele vastavuse standardeid. Lisaks ei ole veel kaalutud fosfori põllumajandusmaal kasutamise piiramist. Põllumajandusmeetmed on enamasti vabatahtlikku laadi ning kõik neist ei aita otseselt vee kvaliteedi parandamisele kaasa.

¹ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Horvaatia, Ungari, Austria, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

VIII

Kontrollikoda soovib liikmesriikidel täiustada oma seiresüsteeme ja veereostusega seotud probleemide diagnoosimist. See peaks võimaldama muuta mitterahuldava vee kvaliteediga veekogude suhtes võetavad meetmed sihipärasemaks ja võtta arvesse reostusega seotud probleeme, millega ei ole seni tegeletud nõuetekohaselt. Sihipärasuse suurendamine peaks ühtlasi tõhustama meetmeid ja vähendama rakenduskulusid.

IX

Kehtivad jõustamismehhanismid on ainult osaliselt tõhusad, mis tuleneb kas nende väikesest ulatusest või karistuste hoiatava mõju piiratusest. Kontrollikoda soovib komisjonil hinnata, kuidas kõige paremini kehtestada liikmesriikide asulareoveepuhastite ja tööstuskäitiste kontrollide siduvaid kriteeriume. Lisaks soovib ta, et komisjon ja liikmesriigid teeksid koostööd põllumajanduse valdkonnas kehtestatud jõustamismehhanismide tõhususe hindamisel.

X

„Saastaja maksab” põhimõtet kohaldatakse põllumajandusest lähtuva hajureostuse korral ainult osaliselt. Asulareoveepuhastid ja tööstuskäitised maksavad oma heite pealt veereostusmaksu, kuid ainult piiratud hulga saasteainete eest. Maksusumma (keskkonda juhimine mg/l) on liikmesriigiti väga erinev ja üheski veemajanduskavas ei viidatud sellele, et maksu hoiatavat mõju oleks hinnatud. Kontrollikoda soovib komisjonil anda juhiseid keskkonnakahju kulude katmise võimalike meetodite kohta hajureostuse valdkonnas. Lisaks soovib ta liikmesriikidel hinnata majanduslike vahendite (tasud ja maksud) potentsiaali hoida ära saasteainete heidet.

Veepoliitika raamdirektiiv ja veemajanduskavad

01

ELi veepoliitika peamine eesmärk on tagada kogu ELis piisava koguse kvaliteetse vee olemasolu, mis kataks inimeste ja keskkonna vajadused.

02

2000. aastal võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu veepoliitika raamdirektiivi², mille peamine eesmärk on saavutada vee hea kvaliteet³ 2015. aastaks. Direktiivis on lubatud ka ajapikendused (kuni aastateni 2021 ja 2027) ja teatud tingimustel leebemad nõuded vee kvaliteedile.

03

Direktiiv on üldine õigusakt, millega ühtlustati veepoliitika valdkonnas varem kehtestatud õigusaktid. Selles lähtutakse veemajanduse käsitlemisel vesikonnast kui ökoloogilisest ja hüdroloogilisest üksusest.

04

Direktiivi rakendamise peamiseks vahendiks on veemajanduskava. Iga liikmesriik pidi sellise kava vastu võtma 2009. aasta detsembriks, sh meetmete kava iga tema territooriumil asuva vesikonna kohta⁴. Veemajanduskavade uuendatud teave tuli vastu võtta 2015. aasta detsembriks. ELis on kokku 42 rahvusvahelist vesikonda (nt Reini ja Doonau vesikonnad) ja 172 riiklikku veemajanduskava. Vesikonna majandamiskavu ei esitata komisjonile heakskiidu saamiseks.

05

Meetmete kavasse kantakse sellised meetmed, mis on vajalikud, et saavutada veepoliitika raamdirektiivi eesmärgid seoses teatud kindlate veekogudega. Veepoliitika raamdirektiivis käsitletakse 11 direktiivi rakendamist miinimumnõudena (käesoleva aruande jaoks tähtsaid miinimumnõudeid vt **1. tabelist**). Kavas käsitletakse nende rakendamise meetmeid koos teiste direktiivis sisalduvate kohustuslike meetmetega põhimeetmetena (vt punkt 33). Aruandlus veepoliitika raamdirektiivi kontekstis (veemajanduskavade uuendatud teave ja aruandlus edusammude kohta) ei ole asendanud üksikute direktiivide raames nõutavat aruandlust.

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1).
- 3 See puudutab pinnaveekogusid, põhjaveekogusid ja kaitsealasid. Vee kvaliteeti väljendatakse veekogude ökoloogilise ja keemilise seisundi kaudu.
- 4 Kui liikmesriigi territooriumil asub mitu vesikonda (nt Tšehhi Vabariigi territooriumil asuvad osaliselt nii Doonau, Oderi kui ka Elbe vesikonnad), tuli kava koostada iga vesikonna osa kohta.

1. tabel

ELi direktiivid, mille rakendamist käsitletakse miinimumnõudena

Õiguslik alus	Tähtsus vee kvaliteedi seisukohast
Asulareovee puhastamise direktiiv ¹	Kõik linnastud, mille inimekvivalent (ie) on ≥ 2000 või suurem, peavad olema varustatud kogumissüsteemiga või kasutama individuaalseid või muid asjakohaseid süsteeme, mis tagavad keskkonnale sama kaitstuse taseme. Linnastud, mille ie on ≥ 2000 , peavad kinni pidama biokeemilise hapnikutarbe (BHT5) ja keemilise hapnikutarbe (KHT) heite piirnormidest. Tundlike alade linnastud, mille ie on suurem kui 10 000, peavad kinni pidama ka üldlämmastiku ja/või üldfosfori heite piirnormidest, välja arvatud juhul, kui tundlikul alal tervikuna on täidetud üldlämmastiku ja üldfosfori heite vähendamise miinimumnorm. Linnastutes, mille ie on vähem kui 2000 ja mis on varustatud kogumissüsteemidega, tuleb tagada reovee asjakohane puhastamine selle juhtimise korral magevette ja suudmealadele.
Nitraatide direktiiv ²	Liikmesriigid peavad tegema pinna- ja põhjaveekogude seiret ning määratlema nitraaditundlikud alad. Nitraatide põhjustatud veereostuse vähendamiseks peavad liikmesriigid vastu võtma nitraaditundlike alade jaoks kohustuslikud tegevuskavad. Lisaks peavad liikmesriigid kehtestama hea põllumajandustava, mida kohaldatakse vabatahtlikult kogu territooriumil.
Saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiiv, mis asendati tööstusheidete direktiiviga ³	Tööstuskäitiste lubades sätestatud heite piirnormid peavad põhinema sellise parima võimaliku tehnika kasutamisel, mis on kõige tõhusam kõrgetasemelise keskkonnakaitse saavutamiseks.

1 Nõukogu direktiiv 91/271/EMÜ, 21. mai 1991, asulareovee puhastamise kohta (EÜT L 135, 30.5.1991, lk 40).

2 Nõukogu direktiiv 91/676/EMÜ, 12. detsember 1991, veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/1/EÜ, 15. jaanuar 2008, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (ELT L 24, 29.1.2008, lk 8), mis asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiviga 2010/75/EL tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT L 334, 17.12.2010, lk 17).

06

Alates 2001. aastast on komisjon koostöös liikmesriikidega koostanud 34 suunisdokumenti, mis käsitlevad mitmesuguseid direktiivi rakendamise aspekte.

07

Lisaks veepoliitika raamdirektiivis mainitutele on ka teisi vee kvaliteedi seisukohast tähtsaid õigusakte (vt **2. tabel**).

Muud vee kvaliteedi seisukohast tähtsad ELi direktiivid ja määrused

Õiguslik alus	Tähtsus vee kvaliteedi seisukohast
Detergentide määrus ¹	Detergendid sisaldavad olulist saasteainet – fosforit. Kodumajapidamises kasutatavaid pesupesemisvahendeid ja nõudepesumasinate pesuvahendeid, mis ületavad teatavat kogust fosforit, ei tohi turule lasta alates vastavalt 30. juunist 2013 ja 1. juulist 2017.
Pestitsiidide direktiiv ²	Liikmesriigid pidid 26. novembriks 2012 vastu võtma ja komisjonile edastama tegevuskavad, mis sisaldasid meetmeid inimeste tervisele ja keskkonnale pestitsiidide poolt avaldatava riski ja mõju vähendamise kohta.

- 1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 259/2012, 14. märts 2012, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 648/2004 selles osas, mis käsitleb fosfaatide ja muude fosforiühendite kasutamist kodumajapidamises kasutatavates pesupesemisvahendites ja kodumajapidamises kasutatavates nõudepesumasinate pesuvahendites (ELT L 94, 30.3.2012, lk 16).
- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/128/EÜ, 21. oktoober 2009, millega kehtestatakse ühenduse tegevusraamistik pestitsiidide säästva kasutamise saavutamiseks (ELT L 309, 24.11.2009, lk 71).

Koostöö Doonau vesikonnas

08

Doonau vesikonda kuuluvad 19 riigi territooriumid; neist 11 on ELi liikmesriigid (vt kaart **11**). Oma 807 827 km² suuruse pindalaga on see suurim vesikond ELis.

09

Koostöö Doonau vesikonnas algas 1985. aastal ja 1998. aastal jõustus Doonau kaitse⁵ konventsioon. Selle üks eesmärke oli saavutada „säästva ja õiglase veemajanduse eesmärke, sealhulgas valgala pinna- ja põhjavee kaitset, parendamist ja mõistlikku kasutamist“.

10

Doonau kaitse konventsiooni rakendamiseks asutati 1998. aastal Doonau jõe kaitse rahvusvaheline komisjon. Alates veepoliitika raamdirektiivi jõustumisest kasutatakse seda ka platvormina direktiivi kõigi piiriüleste aspektide rakendamiseks.

11

Nõukogu kehtestas 2011. aastal Doonau piirkonna ELi strateegia, mida esitles nõukogu palvel komisjon. Muude küsimuste hulgas hõlmab see ka vee kvaliteeti.

⁵ 14 riigil on valgalasid, mis on suuremad kui 2000 km² (ühemäli liikmesriiki ja viis kolmandat riiki). Need riigid ja Euroopa Liit on konventsiooniosalised.

Reostuse peamised liigid ja allikad Doonau vesikonnas

12

Lisaks liikmesriikide vastuvõetud riiklikele veemajanduskavadele avaldas Doonau jõe kaitse rahvusvaheline komisjon 2009. aastal kogu Doonau vesikonna majandamiskava⁶. Kavas ja Doonau vesikonna analüüsiaruande 2013. aastal ajakohastatud versioonis⁷ määrati kindlaks vee kvaliteeti mõjutava rahvusvahelise tähtsusega reostuse liigid (vt **3. tabel**).

6 Doonau vesikonna majandamiskava, lõplik versioon kuupäevaga 14.12.2009.

7 Doonau vesikonna analüüsiaruande 2013. aastal ajakohastatud versioon kuupäevaga 18.10.2014.

3. tabel

Reostuse liigid ja allikad Doonau vesikonnas

Reostuse liigid	Reostuse allikad
Orgaaniline reostus (mittetoksilised orgaanilised ained)	Orgaanilise reostuse peamised põhjustajad on punktreostusallikad: linnastute (kodumajapidamiste) ja tööstuskäitiste reovesi ning eriti kogutud, kuid puhastamata reovesi ja ebapiisavalt puhastatud reovesi.
Toitainereostus (lämmastik ja fosfor)	Suurem osa toitaine heitest tuleb hajureostusallikatest (89% üldlämmastiku heitest ja 78% üldfosfori heitest ²), nt heide põllumaal (väetise või sõnniku kasutamise ³ ja atmosfäärisadestuste tõttu), pinnase erosioonist ja pindmisest äravoolust.
Ohtlike ainete ¹ reostus	Nende toksiliste ainete heide tuleb nii punktreostusallikatest (asula- ja tööstusreovesi) kui ka hajureostusallikatest (nt pindmine äravool, pestitsiidide kasutamine põllumajanduses, saastunud ja kaevandamisalad).
Hüdromorfoloogilised muudatused	Need muudatused häirivad jõe ja elupaikade järjepidevust, ühendust külgnevate märgalade või lammidega ning muudavad veevoolu hulka ja tingimusi. Neid põhjustavad peamiselt hüdroelektrijaamad, laevaliikluse arendustööd ja ülejutuste eest kaitsev taristu.

- 1 Veepoliitika raamdirektiivis on esitatud nn prioriteetsete ainete ja muude saasteainete loetelu (algelt 33, hiljem täiendatud 45ni, ained või ainerühmad), millest teatud aineid peetakse prioriteetseteks ohtlikeks aineteks. Ohtlikud ained on näiteks pestitsiidid, metallid ja ravimid.
- 2 Doonau vesikonna hüdroloogiliste tingimuste pikaajalise (2000–2008) keskmise hinnangu alusel.
- 3 Saasteained (nt väetised) nõrguvad sademete, infiltratsiooni ja pindmise äravoolu tagajärjel pinna- või põhjavette.

Allikas: Doonau vesikonna analüüsiaruande 2013. aastal ajakohastatud versioon.

ELi veepoliitika rakendamiseks kättesaadavad ELi vahendid

13

EL toetab oma veepoliitikat rahaliste, õiguslike ja regulatiivsete vahenditega. Peamised ELi eelarvest rahastamise allikad on:

- Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond: enamik programmiperioodil 2007–2013 eraldatud rahalistest vahenditest anti reoveega seotud taristuprojektidele. Muud valdkonnad, kus sekkumine võib parandada vee kvaliteeti, on saastuse kompleksne vältimine ja kontroll ning saastunud ja tööstusalade taastamine;
- Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond: paljud maaelu arengukavades sisalduvad meetmed võivad vee kvaliteeti otseselt või kaudselt mõjutada. Põllumajanduslik keskkonnatoetus on näide meetmest, mis võib avaldada otsest mõju. Seda antakse põllumajandustootjatele, kes võtavad endale vabatahtlikult

põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustusi, mis ületavad kohustuslikke õigusakte.

14

4. tabelis on esitatud ELi vahendid, mis on eraldatud liikmesriikidele, kelle territoorium või osa sellest asub Doonau vesikonnas.

15

Lisaks **1. ja 2. tabelis** nimetatud direktiividele ja määrustele on peamine kasutatud õiguslik vahend nõuetele vastavuse mehhanism. See seob põllumajandustootjatele antavad ühise põllumajanduspoliitika otsetoetused ja mitu maaelu arengukavade toetust i) vastavusega mitmele keskkonna, toiduohutuse, loomade ja taimede tervise ja loomade heaoluga seotud eeskirjale ehk nn kohustuslike majandamisnõuetele (SMR) ning ii) vastavusega maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise ehk GAEC standarditele⁸. Nimetatud standardite ja nõuete täitmata jätmisel võidakse kärpida põllumajandustootja toetussummat.

⁸ Programmiperioodil 2007–2013 oli kohustuslikke majandamisnõudeid 18 ja GAEC standardeid 15.

Programmiperioodiks 2007–2013 eraldatud ELi vahendid (alates 31.12.2014)¹

Rahastamisallikas	Sekkumisvaldkond	Summa miljardites eurodes
Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond	Reovesi	6,35
Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond	Põllumajanduslik keskkonnatoetus	6,39 ²

¹ Summad kuuluvad üheksale liikmesriigile, kelle territooriumist enam kui 2000 km² asub Doonau vesikonnas.

² Saksamaa puhul kuulub arvesse võetud summa kahele Doonau vesikonna piirkonnale (Baden-Württemberg ja Baieri).

Allikad: Euroopa Regionaalarengu Fondi / Ühtekuuluvusfondi kohta: komisjoni andmebaas Infoview; Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi kohta: 2014. aasta rahalise rakendamise aruanded.

16

Kontrollikoda hindas auditiga, kas tänu veepoliitika raamdirektiivi rakendamisele liikmesriikides on vee kvaliteet paranenud.

17

Audit keskendus pinnavee kvaliteedile Doonau vesikonna ülem-, kesk- ja alamosa hõlmavas neljas liikmesriigis: Tšehhi Vabariik, Ungari, Rumeenia ja Slovakkia⁹. Selles käsitleti kolme peamist aspekti: linnastutest, tööstuskäitistest ja põllumajandusest lähtuv reostus.

18

Kontrollikoda püstitas kolm küsimust:

- Kas 2009. aasta veemajanduskavad olid piisavalt sihipärased ning laadilt ja ulatuselt otstarbekad, et tagada vee hea kvaliteedi saavutamine aastaks 2015?
- Kas liikmesriikide rakendatud meetmed ja vahendid on reovee saastuse vähendamiseks asjakohased?
- Kas liikmesriikide rakendatud meetmed ja vahendid on põllumajandusest lähtuva hajureostuse vähendamiseks asjakohased?

19

Liikmesriike külastati ajavahemikul märts 2013 – jaanuar 2014. Ajavahemikud, millega kogutud tõendid seonduvad, on ära toodud aruande eri osades. Pärast 2014. aasta jaanuari jätkati dokumentide läbivaatamist ja analüüse, et võtta arvesse eelkõige veemajanduskavade ajakohastatud teavet (avaldatud 2014. aasta detsembris algava konsulteerimise jaoks¹⁰) ning uusi, 2015. aastal heaks kiidetud maaelu arengukavu (programmiperiood 2014–2020).

20

Veekogusid võivad mõjutada ka hüdroloogilised ja/või hüdromorfoloogilised muutused, samuti muud tüüpi reostus, mis takistab saavutada vee head kvaliteeti. Need aspektid auditi ulatusse ei kuulunud.

21

Kontrollikoda on juba avaldanud eriaruandeid sarnastes valdkondades¹¹.

9 Doonau vesikonda kuulub osa Tšehhi Vabariigist, suur osa Slovakiast ning kogu Rumeenia ja Ungari. Nende liikmesriikide kogupindala (väljendatuna km²-tes) moodustab ligikaudu poole (49,4%) Doonau vesikonnast.

10 Liikmesriigid pidid teise veemajanduskava vastu võtma 2015. aasta detsembriks. Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt kehtib esialgsete veemajanduskavade puhul direktiivi rakendamist huvitatud osapooltega konsulteerimise kord.

11 Eriaruanne nr 8/2008 „Kas nõuetele vastavus on mõjus poliitika?“, eriaruanne nr 7/2011 „Kas põllumajanduslik keskkonnatoetus on hästi kavandatud ja hallatud?“, eriaruanne nr 5/2011 „Ühtse otsemaksete kava usaldusväärse finantsjuhtimise parandamise käigus käsitlemist vajavad küsimused“, eriaruanne nr 4/2014 „ELi veepoliitika eesmärkide integreerimine ühisesse põllumajanduspoliitikasse: osalised edusammud“ ja eriaruanne nr 2/2015 „ELi toetus asulareoveepuhastitele Doonau vesikonnas: vajatakse täiendavaid jõupingutusi, aitamaks liikmesriikidel ELi reoveepoliitika eesmärges saavutada“ (<http://eca.europa.eu>).

Veemajanduskava kui 2015. aastaks vee hea kvaliteedi saavutamise vahend

22

Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid hindama vee kvaliteeti oma riikliku vee seirevõrgu tulemuste põhjal. Hindamine toimub veekogu tasandil¹² liikmesriikide poolt veepoliitika raamdirektiivis sätestatud eeskirjade kohaselt määratletud süsteemide ja meetodite alusel. Vee kvaliteedi hindamine koosneb kahest osast:

- ökoloogiline seisund/potentsiaal¹³: liikmesriigid peavad hindamisel arvesse võtma eri kvaliteeditegureid: bioloogilised tegurid (nt veetaimed ja kalastik), hüdro-morfoloogilised tegurid ning keemilised ja füüsikalised-keemilised tegurid¹⁴. Viimaste hulka kuuluvad orgaaniline reostus (mida mõõdetakse selliste parameetritega nagu biokeemiline hapnikutarve (BHT₅) ja keemiline hapnikutarve (KHT)), toitainesisaldus ja teatavad keemilised ained¹⁵. Liigitamine toimub viie kategooria alusel: väga hea, hea, mõõdukas, halb ja väga halb;
- keemiline seisund: liikmesriigid peavad hindama, kas ELi õigusaktides kindlaks määratud ainete suhtes kehtivaid keskkonnavaliteedi standardeid¹⁶ järgitakse või mitte (see tähendab, et 2009. aasta veemajanduskavadega seoses tuli hinnata 41 prioriteetset ainet või ainerühma). Liigitamisel antakse tulemuseks kas „hea“ või „halb“.

23

Ökoloogilise seisundi üldine liigitamine sõltub vähimast täheldatud üksikust kvaliteeditegurist. Samuti võib keemilist seisundit hinnata heaks ainult siis, kui on järgitud kõigi ainete suhtes kehtivaid standardeid. Seda tuntakse kui reeglit „üks halb – kõik halb“ („one out all out“). Sellise reegli kohaldamine võib varjata üksikutes kvaliteeditegurites tehtud edusamme.

24

Veemajanduskava peab sisaldama teavet veekogude reostusallikate, seisundi hindamise ning vee hea kvaliteedi saavutamiseks rakendatavate meetmete ja nende kogukulude kohta. Kavas tuleb põhjendada ka seda, kui veekogule on tehtud erand vee hea kvaliteedi saavutamise tähtaegadest (esimene tähtaeg on 2015. aasta, vt punkt 2).

- 12 Veepoliitika raamdirektiivi II lisa kohaselt tuli liikmesriikidel kindlaks määrata pinnaveekogud ja põhjaveekogud.
- 13 Selliste veekogude korral, mille füüsilist struktuuri on oluliselt muudetud eri kasutusviiside jaoks, nagu laevaliiklus, kaitse üleujutuste eest, hüdroelekter ja põllumajandus, ei ole paljudel juhtudel majanduslikult otstarbekas ega soovitatav sellistest kasutusviisidest loobuda ega eemaldada ümberehitusi. Seetõttu tuleb oluliselt muudetud veekogude puhul hinnata direktiivi kohaselt seisundi asemel potentsiaali.
- 14 Veepoliitika raamdirektiivi X lisa osutatud prioriteetsete ainete kohta on kehtestatud ELi tasandi keskkonnavaliteedi standardid. Muude ainete kohta kehtestavad liikmesriigid keskkonnavaliteedi standardid ise.
- 15 Liikmesriigid pidid käsitletava vesikonnaga seoses välja valima eriti olulised saasteained.
- 16 Kindla saasteaine või ainerühma sisaldus vees, settes või elustikus, mida ei tohi inimeste tervise ja keskkonna kaitse eesmärgil ületada.

25

Kontrollikoda uuris, kas:

- liikmesriikide rakendatud meetmete tulemusel paranes pinnavee kvaliteet;
- 2009. aasta veemajanduskavades olid kindlaks määratud iga veekogu reostusallikad;
- 2009. aasta veemajanduskavades määratletud meetmete abil tegeletakse kindlaksmääratud reostusallikatega asjakohaselt;
- liikmesriigid seadsid enamiku oma veekogude suhtes eesmärgiks pidada kinni 2015. aasta tähtajast;
- komisjon oli võtnud meetmeid juhtudel, kus 2009. aasta veemajanduskavas oli tema arvamusel puudujääke.

Vähe edusamme veekogude ökoloogilises ja keemilises seisundis

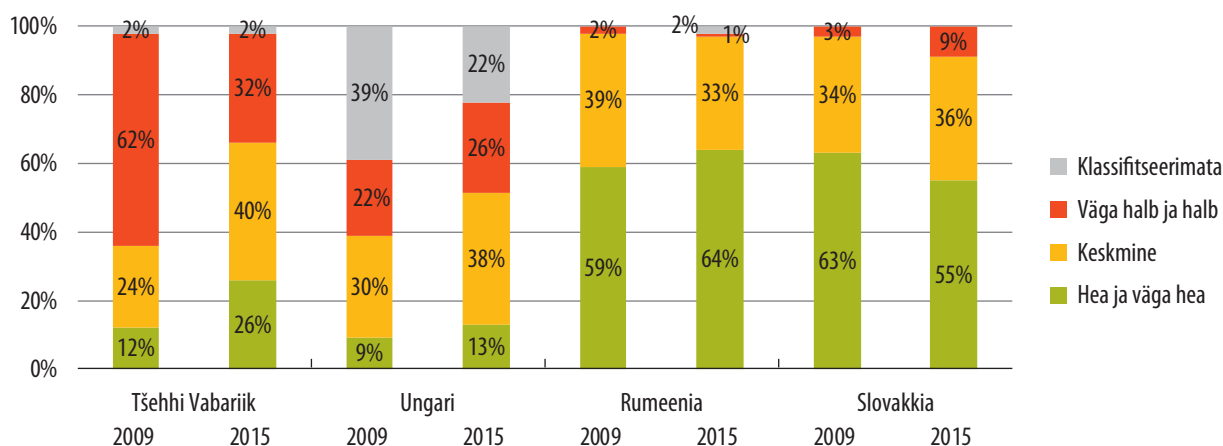
26

1. ja 2. joonisel on esitatud 2009. aasta veemajanduskavade¹⁷ ja 2015. aasta esialgsete kavade erinevused nelja külastatud liikmesriigi pinnaveekogude ökoloogilises ja keemilises seisundis.

17 Tšehhi Vabariigi puhul, mille territoorium asub ainult osaliselt Doonau vesikonnas, viidatakse Doonau vesikonna majandamiskavale (ning Dyje ja Morava alamvesikondade kavadele).

1. joonis

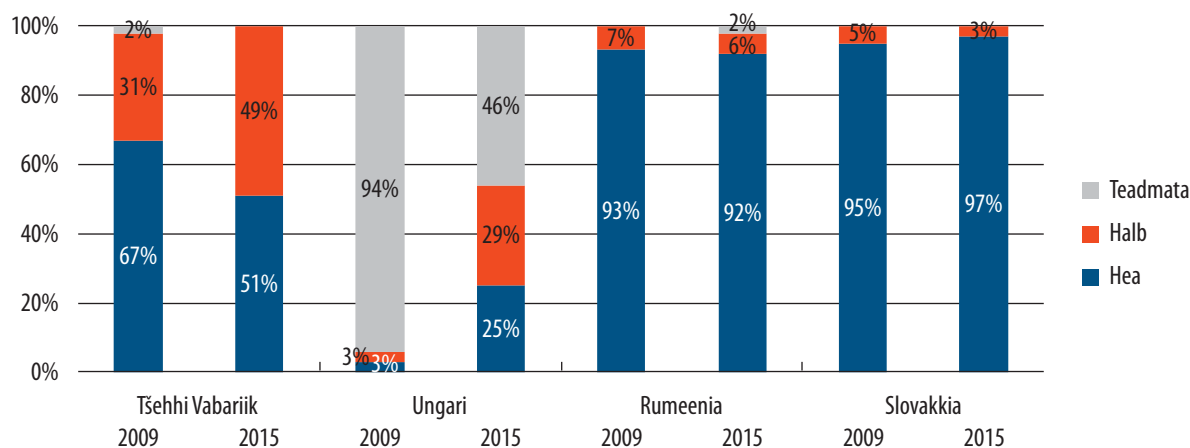
2009. aasta veemajanduskavades ja 2015. aasta esialgsetes kavades esitatud ökoloogiline seisund/potentsiaal (väljendatuna protsendina pinnaveekogude koguarvust)



Allikas: liikmesriikidelt WISE'ist¹ ja 2015. aasta esialgsetest veemajanduskavadest saadud teave.

1 WISE (Euroopa veeteabesüsteem) annab mitmesuguseid ELi institutsioonide kogutud andmeid ja teavet veega seotud küsimuste kohta.

2009. aasta veemajanduskavades ja 2015. aasta esialgsetes kavades esitatud keemiline seisund (väljendatuna protsendina pinnaveekogude koguarvust)



Allikas: liikmesriikidelt WISE'ist ja 2015. aasta esialgsetest veemajanduskavadest saadud teave.

27

Veemajanduskavades sisalduvad andmed ei viita olulistele muutustele vee kvaliteedis ja 2015. aastaks seatud hea seisundi saavutamise tähtaega ei suudetud järgida. Hea või väga hea ökoloogilise seisundiga/potentsiaali-ga veekogude osakaal suurenes väga vähe, kõige enam Tšehhi Vabariigis. Keemilise seisundi poolest aga Tšehhi Vabariigis olukord halvenes. Ungari suutis märkimisväärselt vähendada teadmata seisundiga veekogude arvu, mis põhjendab hea või halva keemilise seisundiga veekogude arvu suurenemist.

Reostusallikate kindlaksmääramine veekogu tasandil kannatas terviklike andmete puudumise tõttu

28

Arvestades seireandmete nappust, võtsid liikmesriigid seisundi hindamise aluseks osaliselt kaudsed meetodid, nagu riskianalüüs ja -hindamine, mis mõjutab seisundi liigituse usaldusväärsust. Kuigi Rumeenias ja Slovakkias on palju 2009. aasta kavades heaks või väga heaks liigitatud veekogusid (vt **1.** ja **2. joonis**), oli mitme veekogu liigitus ebausaldusväärne. Mida ebausaldusväärsem on kindlaksmääratud seisund, seda raskem on leida asjakohaseid meetmeid olukorra parandamiseks.

29

Lisaks erines liikmesriigiti märkimisväärselt (neljast Ungaris kuni enam kui 80ni Tšehhi Vabariigis) ökoloogilise seisundi hindamisel käsitletavate füüsikalise-keemiliste ainete arv (vt punkt 22), mis mõnikord tulenes reostusallikate kindlaksmääramise nõuetekohase menetluse puudumisest. See võib viia veekogude liigitamisel liiga optimistlike tulemusteni.

30

II lisas on esitatud punkt- või haju-reostusallikast lähtuva reostusega veekogude osakaal ning orgaaniliselt rikastunud, toitainetega rikastunud ja prioriteetsete ainete või muude konkreetsete saasteainetega reostunud veekogude osakaal.

31

Kontrollikoja analüüs näitas, et 2009. aasta veemajanduskavades veekogude kaupa esitatud teave ei olnud täielik¹⁸: nendes ei näidata alati, kas orgaaniline reostus (BHT₅ ja KHT), toitained (lämmastik ja fosfor), füüsikalise-keemilised ja prioriteetsed ained ning pestitsiidid tekitavad asjaomase veekogu vee kvaliteediga seotud probleeme.

32

Samuti on veemajanduskavades puudusi ja lünki reostusallikate kaupa esitatud teabes:

- punktreostusallikate (nagu asulareoveepuhastid ja tööstuskäitised) kohta oli andmeid vähe eelkõige füüsikalise-keemiliste ja prioriteetsete ainete keskkonda juhtimise kohta. Asulareoveepuhastitest lähtuva orgaanilise ja toitainete heite kohta oli suurem osa teabest olemas;
- hajureostuse eri allikate (väetiste kasutamine, erosioon, atmosfäärisadestus jms) osakaalu hindamine on keeruline ja seetõttu tuginesid hinnangud peamiselt statistilistele mudelitele;
- seoses saastunud alade ja jäätme-hoidlatega ei olnud esitatud arv-andmeid allika osatähtsuse kohta.

Veemajanduskavades määratletud meetmed ei ole piisavad reostusallikatega asjakohaselt tegelemiseks

33

Vastavalt 2009. aasta suunisdokumendile nr 21 pidid liikmesriigid veepoliitika raamdirektiivi kohase aruandluse jaoks esitama oma veemajanduskavas meetmed kolmes kategoorias: põhi-meetmed (ELi direktiivide rakendamiseks vajalikud meetmed), muud põhimeetmed (veepoliitika raamdirektiiviga täiendavalt kehtestatud meetmed¹⁹) ja lisameetmed.

18 See ei välista seda, et muu teave on liikmesriikide tasandil kättesaadav, kuid seda ei ole veemajanduskavades esitatud.

19 Need hõlmavad i) punktreostusallikatest vettejuhtimise korral eelneva reguleerimise või autoriseerimise nõuet või registreerimist üldiste siduvate eeskirjade alusel ning ii) hajureostusallikate korral saasteainete sissevoolu vältimis- või kontrollimeetmeid ning iii) veeteenuste kulude katmiseks asjakohaseks peetavaid meetmeid.

34

Nelja liikmesriigi 2009. aasta veemajanduskavades puudus üldiselt teave põhimeetmete rakendamise eeldatavate tulemuste ja selle kohta, kas tulemustest lähtuvalt on hea seisundi saavutamiseks vaja võtta lisameetmeid.

Linnastutest tulenev reostus: asulareovee puhastamise direktiivile lisaks võetud meetmetes puudub mõni tähtis aspekt

35

Linnastutest tuleneva reostuse vähendamise põhimeede on asulareovee puhastamise direktiivi rakendamine (vt 1. tabel).

36

Seoses muude põhimeetmete ja lisameetmetega tuvastas kontrollikoda nelja liikmesriigi 2009. aasta veemajanduskavades järgmised puudujäägid:

- linnastute puhul, mille ie on alla 2000, ei näidatud Tšehhi Vabariigi, Ungari ning Slovakkia veemajanduskavades, kui paljud neist linnastutest on tähtsad vee kvaliteedi seisukohast ja vajaksid seega erimeetmeid;

- veekogude vee kvaliteedi olukorra tõttu võib olla vajalik kehtestada heite piirnormid, mis on rangemad kui asulareovee puhastamise direktiivi nõuded (vt III lisa). Riiklikes õigusnormides määratletud heite piirnormide piisavuse kontrollimist mainiti Ungari ja Rumeenia puhul. Tšehhi Vabariik ei lisanud sellist meetet, sest seadusega sätestatud piirnorme uuendati 2007. aastal ehk veidi enne veemajanduskava heakskiitmist. Ungari kohta ei olnud meetme ulatust esitatud. Rumeenia puhul osutati kavas, et piiratud arvu linnastute jaoks on vaja rangemaid piirnorme, kuid ei ole selge, kas see on piisav kõigi suure orgaanilise ja toitaineostusega veekogude hõlmamiseks;

- liikmesriigid käsitlesid sademevee majandamise küsimust ainult osaliselt. Veereostust võib tekitada nii ülevool – tekib tugevate sademete korral, kui kanalisatsioonivõrgu ja/või puhasti võimsus ei ole piisav – kui ka asulavee äravool²⁰. Ungari lisas erimeetme, mis tähendab peamiselt riikliku sademevee majandamiskava kehtestamist, ja Rumeenia tegi kindlaks linnastud, mis vajavad sademevee kogumissüsteeme. Üheski kavas ei olnud erimeetmeid ülevooluga tegelemiseks²¹;

20 Et linnapiirkondades on palju vett mitteläbilaskvaid pindu, ei saa vihma- ja lumesulamisvesi maasse imbuda ning seetõttu voolab vesi ära, kandes kaasa eri saasteaineid.

21 Eriaruandes nr 2/2015 (punktid 53–55) märkis kontrollikoda, et ülevoolu hulga ja reostuse parameetrite kohta on üldiselt vähe teavet. Samuti puuduvad Tšehhi Vabariigis, Ungaris ja Rumeenias õiguslikud nõuded kas ülevoolude lubatava arvu ja koguse või lahjendusastme kohta. Slovakkias on sellised nõuded kehtestatud ja nende alusel on määratud ülevoolukambrite nõutav suurus. Ülevoolu koguse ja lahjendusastme jälgimine pole aga nõutav.

- Alates 1990. aastate lõpust on vee kvaliteediga seoses hakatud üha rohkem tunnistama probleemina mikrosaasteainete olemasolu. Mikrosaasteaineid leidub tavaliselt ravimites, hügieenitoodetes ja toidu lisaainetes. Hoolimata mikrosaasteainete probleemi tähtsuse suurenemisest ei käsitletud seda üheski nelja liikmesriigi 2009. aasta veemajanduskavades. Probleemi lahendamiseks on kaks võimalust: i) reostuse vältimine/vähendamine selle tekkekohas; ii) reostunud vee puhastamine (nn torusuudmemmeetmed).

Tööstuskäitistest tulenev reostus: puuduvad sihipärased meetmed

37

Tööstuskäitistest tuleneva reostuse vähendamise põhimeede on tööstusheidete direktiivi rakendamine (vt **1. tabel**).

38

Seoses muude põhimeetmete ja lisameetmetega tuvastas kontrollikoda nelja liikmesriigi 2009. aasta veemajanduskavades järgmised puudujäägid:

- ohtlike ainete reostuse vähendamiseks on vaja meetmeid, millega käsitletakse aineid, mis takistavad veekogu hea ökoloogilise ja keemilise seisundi saavutamist. Ükski neljast liikmesriigist ei kehtestanud aga konkreetseid aineid käsitlevaid meetmeid;

- kuigi kõik neli liikmesriiki nägid ette meetmeid saastunud alade ja/või jäätmeheidlate taastamise kohta, tehti ainult Tšehhi Vabariigi ja Slovakkia kavades kindlaks vee kvaliteedile ohtlikuks peetavad alad. Kontrollikoda leidis siiski, et valitud alad ei vastanud ilmtin-gimata aladele, mida reostusest puhastamise strateegia eest vastu-tavad riigiasutused prioriteetseks peavad²².

Põllumajandusest lähtuv reostus: nitraatide direktiivile lisaks võetud meetmed on peamiselt vabatahtlikud

39

Põllumajandusest lähtuva reostuse vähendamise põhimeede on nitraatide direktiivi rakendamine (vt **1. tabel**).

40

Seoses muude põhimeetmete ja lisameetmetega osutati nelja liikmesriigi veemajanduskavades peamiselt maaelu arengukavade raames võetud meetmetele, mille puhul põlluma-jandustootjatel on võimalus osaleda tegevuses, mis ületab kohustuslike õigusaktide nõuded (nt väetamisees-kirjad, mis on rangemad kui nitraatide direktiivis). Need meetmed on aga ainult vabatahtlikud ja seega ei pruugi hõlmata alasid, kus veereostus on kõi-ge suurem (vt ka punktid 145–157)²³.

22 Eriaruandes nr 23/2012 „Kas ELi struktuurimeetmed on edukalt toetanud mahajäetud tööstus- ja militaarialade taaselustamist?“ osutas kontrollikoda mitmele takistusele alade taaselustamise prioriteetide seadmisel (nt täielike ja asjakohaste registre puudumine saastunud alade kohta) (vt punktid 37–44) (<http://eca.europa.eu>).

23 Sellega seoses mainitakse 2012. aastal avaldatud OECD dokumendis „Water Quality and Agriculture: Meeting the Policy Challenge“ („Vee kvaliteet ja põllumajandus: poliitilise probleemi lahendamine“), et põllumajanduse vee kvaliteedi jätkusuutliku majandamise probleemide lahendamiseks on vaja suurt poliitilist pühendumist.

41

Kontrollikoda tuvastas nelja liikmesriigi 2009. aasta veemajanduskavades ka järgmised puudujäägid:

- kuigi hajureostusallikast pärit fosforil on suur osa veekogude toitainereostuses, ei osutatud üheski kavas meetmetele, mis oleksid otseselt suunatud põllumajandusmaal kasutatava fosfori hulga (kg/ha) piiramisele²⁴;
- erosiooni (mis suurendab oluliselt fosforireostust) vähendamise meetmetele oli osutatud Tšehhi Vabariigi, Ungari ja Rumeenia meetmete kavas. Ungaris puudutab meede siiski asjakohase GAEC standardi kohaldamist (vt **3. selgitus**) ning Tšehhi Vabariigi ja Rumeenia kavades ei ole piisavalt kirjeldatud, kuidas kavatakse meetmeid ellu viia;
- pestitsiidide kasutamise vähendamise meetmeid mainiti kõigi nelja liikmesriigi meetmete kavas. Need meetmed olid aga ebamäärased või seotud pestitsiidide käsitlevate tegevuskavadega, mis tuli vastu võtta ja komisjonile edastada 26. novembriks 2012, nagu näeb ette pestitsiidide direktiiv (vt **2. tabel**).

Puudub meetmete rahastamist käsitlev asjakohane teave

42

Kontrollikoda leidis, et kõigi 2009. aasta veemajanduskavades sätestatud meetmete kohta ei ole esitatud hinnangulisi kulusid. Nelja liikmesriigi teave vahendite allikate ja kättesaadavuse kohta ei olnud täielik.

43

Kulusid ja meetmete eeldatavaid tulemusi (vt punkt 34) käsitleva teabe puudumine takistab kõige kulutõhusamate meetmete kindlaksmääramist.

44

Rahastamist väljaspool ELi programme toimub harva. Peamised rahastamisallikad on ELi poolt Euroopa Regionaalarengu Fondist / Ühtekuuluvusfondist ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist kaasrahastatud programmid. Seega avaldavad nende programmide raames valitud prioriteetidid ja eraldatavad vahendid mõju edusammudele vee kvaliteedi valdkonnas. Prioriteete ja projekte heakskiitvate asutuste ning veemajanduskavade meetmete kavu heakskiitvate asutuste vahel ei ole aga alati kooskõla (vt ka punkt 38).

24 Väetised sisaldavad toimeainena eelkõige üht või mitut järgmistest: lämmastik, fosfaat ja kaaliumkarbonaat.

Suure arvu veekogude vabastamine 2015. ja 2021. aasta tähtajast

45

2009. aasta veemajanduskavade kohaselt vabastasid neli liikmesriiki suure arvu veekogusid 2015. aasta tähtajast (vt **5. tabel**), kuid ei andnud selgeid põhjendusi antud ajapikenduste kohta.

46

Erandite arv 2015. aasta esialgsetes veemajanduskavades on endiselt suur, välja arvatud Rumeenia ja (keemilise seisundi puhul) Slovakkia. See tähendab, et tähtajast vabastatud veekogudes on vee head kvaliteeti eeldatavasti võimalik saavutada alles perioodiks 2021–2027.

5. tabel

Tähtajast vabastatud pinnaveekogud (protsendina pinnaveekogude koguarvust)

Liikmesriik	2009. aasta veemajanduskavad	2015. aasta esialgsed veemajanduskavad	2009. aasta veemajanduskavad	2015. aasta esialgsed veemajanduskavad
	Ökoloogiline seisund		Keemiline seisund	
Tšehhi Vabariik	90%	63%	31%	36%
Ungari	88%	84%	44% ²	75%
Rumeenia	36%	14%	6%	2%
Slovakkia	¹	47%	¹	1%

¹ Slovakkia esitas näitaja (37%), mis arvestab ökoloogilist ja keemilist seisundit koos.

² Osakaal on arvutatud teadaoleva seisundiga veekogude arvu põhjal.

Allikas: liikmesriikidelt WISE'i või veemajanduskavade kaudu saadud teave.

Komisjon on võtnud põhjalikud järelmeetmed, kuid edusammud sõltuvad liikmesriikide tegutsemistahtest

47

Komisjon ei vastuta liikmesriikide vastu võetud veemajanduskavade heakskiitmise eest. Kui liikmesriik ELi õigust ei järgi, võib komisjon aga algatada

rikkumismenetlust ja anda asja Euroopa Kohtusse. 2008. aastal rakendas komisjon menetlust EU Pilot, mida kasutatakse esimese sammuna probleemide lahendamisel, et vältida võimaluse korral ametlikku rikkumismenetlust.

48

Komisjon vaatas läbi kõigi liikmesriikide 2009. aasta veemajanduskavad ning esitas liikmesriigiti konkreetsed tähelepanekud ja soovitusel kahes aruandes²⁵, mis lisati kahele komisjoni teatisele. Lisaks korraldas komisjon 2013. ja 2014. aastal kõigi nelja liikmesriigiga kahepoolsed kohtumised, kus käsitleti komisjoni peamisi mureküsusi.

49

Partnerluslepingute²⁶ ja programmi-perioodi 2014–2020 keskkonnanalaste rakenduskavade heakskiitmise kontekstis hindas komisjon eeltingimuse täitmise kriteeriumina veemajanduskava vastuvõtmist²⁷. Kriteerium loeti mittetäidetuks Tšehhi Vabariigis, Ungaris ja Slovakkias. Rakenduskavad sisaldavad selle tagajärjel võetavaid erimeetmeid, kuid ei hõlma Ungari ja Slovakkia puhul kõiki kahepoolsete kohtumiste käigus tuvastatud puudujääke (vt punkt 48). Selle asemel käsitleb komisjon liikmesriikide võetavate meetmetena kahepoolsete kohtumiste protokollides kirjeldatud meetmeid. Nendel protokollidel aga ei ole rakenduskavade lepingulist jõudu. Ainult Tšehhi Vabariigi rakenduskavas²⁸ viidati konkreetselt kahepoolsetel kohtumisel komisjoni esitatud nõuetele. Selline tegevus nõrgendab üldiselt eeltingimuse mõju.

50

2015. aasta esialgsed veemajanduskavad sisaldavad endiselt mitut sobivate meetmete kindlakstegemisega seotud puudujääki, mille kontrollikoda ja komisjon 2009. aasta kavades tuvastasid.

Liikmesriikide rakendatud meetmed ja vahendid reovee põhjustatud saastuse vähendamiseks

51

Kontrollikoda uuris, kas neljas liikmesriigis rakendatud meetmed ja vahendid on linnastutest ja tööstuskäitistest tuleneva reovee saastuse vähendamiseks asjakohased.

Linnastutest tulenev reostus: reovee puhastamises on edusamme, kuid olemasolevaid vahendeid saaks paremini kasutada

52

Tähtis viis nelja liikmesriigi linnastutest tuleneva reostuse vähendamiseks on suurendada nõuetekohaselt puhastatud reovee osakaalu. Seepärast uuris kontrollikoda, kas neli liikmesriiki:

- olid teinud edusamme seoses nõuetekohaselt puhastatud reovee kogusega;

25 14. novembri 2012. aasta dokument SWD(2012) 379 final: liikmesriikide aruanded, mis lisati komisjoni aruandele Euroopa Parlamendile ja nõukogule veepoliitika raamdirektiivi (2000/60/EÜ) veemajanduskavade rakendamise kohta, ning SWD(2015) 50 final, 9. märts 2015: aruanne veepoliitika raamdirektiivi meetmete kavade rakendamisel tehtud edusammudest, mis lisati komisjoni teatisele Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Veepoliitika raamdirektiiv ja ülejutuste direktiiv: meetmed ELi vee hea seisundi saavutamiseks ja ülejutusrisi vähendamiseks“.

26 Partnerlusleping on komisjoni ja riikide ametiasutuste vahel kokku lepitud strateegiline kava, mille investeerimisprioriteedid hõlmavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide.

27 Kui ELi määrustes määratletud eeltingimusi täidetud ei ole, tuleb koostada tegevuskavad, et tagada nende täitmine 31. detsembriks 2016.

28 Rakenduskava kiideti heaks 2015. aasta aprillis.

- kehtestasid kontrollisüsteemi, et tagada reovee keskkonda juhtimise lubades määratletud heite piirnormide jõustamine;
- nõudsid asulareoveepuhastitelt veereostusmaksu tasumist, mis on vahend saasteainete heite ärahoidmiseks.

Seoses puhastatud reovee kogusega on tehtud edusamme

53

Neli liikmesriiki peavad saavutama asulareovee puhastamise direktiivis sätestatud eesmärgid (vt **1. tabel**) ühinemislepingutes kehtestatud tähtaegadeks²⁹.

54

Asulareovee puhastamise direktiivi artikli 5 alusel pidid liikmesriigid tegema kindlaks tundlikud alad, eelkõige eutrofeerumisest ohustatud alad. Tšehhi Vabariik, Rumeenia ja Slovakkia määratlesid kogu oma territooriumi tundliku alana. See on vee kvaliteedi seisukohast positiivne aspekt, sest nendel aladel on linnastutes, mille ie on üle 10 000, vaja reovett põhjalikumalt puhastada/süvapuhtada, st vähendada eutrofeerumist põhjustavaid toitaineid (vt **III lisa**). Ungari kohta vt punkt 64.

55

Edusammude tegemiseks tuli liikmesriikidel suurendada puhastiga ühendatud elanikkonna osakaalu ja täiustada puhastustehnoloogiat, st tagada heite piirnormide järgimine orgaanilise reostuse (BHT5 ja KHT) puhul bioloogilise puhastamise kaudu ning toitainete reostuse (üldlämmastik ja üldfosfor) puhul reovee põhjalikuma puhastamise / süvapuhtamise kaudu. Lisaks peaksid puhasti poolt kehtestatud heite piirnormid kajastama reovee suubla vee kvaliteeti.

Elanikkonna kanalisatsioonivõrgu ja puhastitega ühendamisel on tehtud edusamme, kuid endiselt esineb puudujääke, eelkõige kahes liikmesriigis ...

56

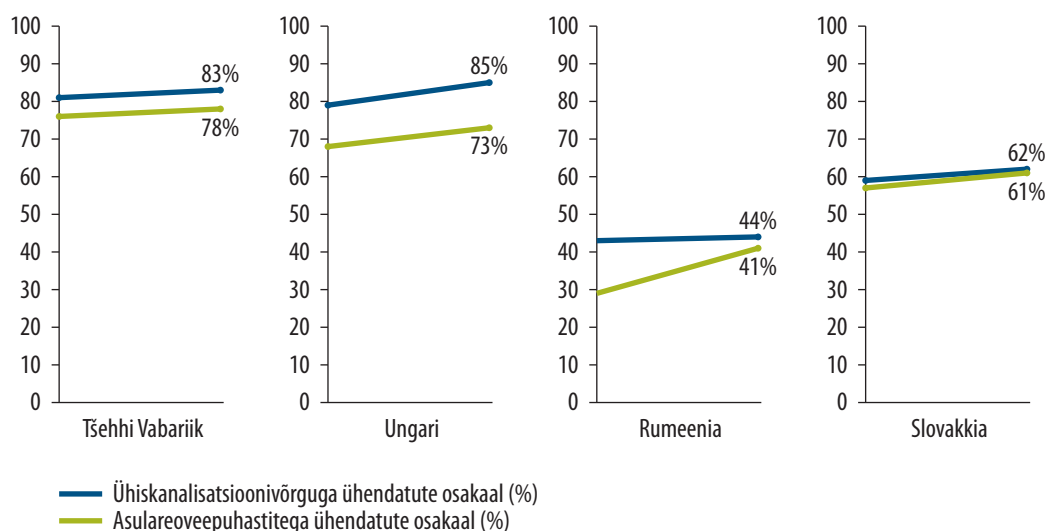
3. joonisel on näidatud edusammud koguelanikkonna ühiskanalisatsioonivõrgu ja puhastitega ühendamisel. Ajavahemikul 2008–2012 suurenes ühendamise määr kõigis neljas liikmesriigis. Rumeenias, kes sai ELi liikmesriigiks teistest kolm aastat hiljem, oli ühendamise üldmäär kõige madalam.

57

Erinevus ühiskanalisatsioonivõrguga ühendatud elanikkonna osakaalu ja asulareoveepuhastiga ühendatud elanikkonna osakaalu vahel näitab, et reoveepuhastites ei puhastata kogu ühendatud elanikkonna reovett. Erinevus on suurim Ungaris ja väikseim Slovakkias.

²⁹ Asulareovee puhastamise direktiivi rakendamise lõpptähtajad: Tšehhi Vabariigis 31.12.2010, Ungaris 31.12.2015, Rumeenias 31.12.2018 ja Slovakkias 31.12.2015.

Ühiskanalisatsioonivõrgu ja asulareoveepuhastiga ühendatud elanikkonna osakaal: edusammud ajavahemikus 2008–2012



Allikas: ühiskanalisatsioonivõrguga ühendatud elanikkonna osakaal: Tšehhi Vabariigi, Ungari ja Slovakkia statistikaametid. Rumeenia 2008. aasta andmed on 30. juuni 2013. aasta aruandest asulareovee puhastamise direktiivi rakendamise kohta ning 2012. aasta andmed statistikaametilt. Asulareoveepuhastitega ühendatud elanikkonna osakaal: Tšehhi Vabariigi, Rumeenia ja Slovakkia statistikaametid; Ungari andmed on Eurostatist (2011. aasta andmed).

58

Seni ühiskanalisatsioonivõrguga ühendamata koguelanikkonna saab jagada järgmiselt:

- elanikkond linnastutes, mille ie on 2000 või rohkem ja kus reovett veel ei koguta. Nii on see Rumeenia puhul, kus 2012. aasta lõpuks ei olnud kogutud 39,8% koormusest³⁰. Rumeenia tähtaeg asulareovee puhastamise direktiivi kohustuste täitmiseks on 2018. aasta;
- elanikkond linnastutes, mille ie on 2000 või rohkem ja kus koormuse koguvad individuaalsed süsteemid (nt settekaevud)³¹. Individuaalsete süsteemide kogutud koormus oli neljas liikmesriigis järgmine: Tšehhi Vabariigis 7%, Ungaris 14%, Rumeenias 1%, Slovakkias 13%;
- elanikkond linnastutes, mille ie on alla 2000 ja kus reovett ei koguta.

30 Koormus on linnastu ie-s väljendatav biolagundatav orgaaniline reovee kogus. Ühele ie-le vastab ühe elaniku toodetud reostuskoormus ja see väljendab biolagundatavat orgaanilist reostust, mille biokeemiline hapnikutarve viie ööpäeva jooksul on 60 g hapnikku ööpäevas.

31 Vt eriaruanne nr 2/2015, punktid 21 ja 22.

59

Asulareovee direktiivis nõutakse, et individuaalsed süsteemid tagaksid keskkonnale sama kaitstuse taseme nagu kogumissüsteemidesse suunatava reovee puhul. Kontrollikoda järel-dab, et liikmesriikide poolt komisjonile esitatud teabe põhjal ei ole võimalik hinnata nende süsteemide vastavust direktiivile. Ka 2009. aasta veemajanduskavad ei anna selle kohta teavet. 2014. aasta teisel poolel palus komisjon liikmesriikidel esitada selgitused selle kohta, kuidas on saavutatud nõuete täitmine.

60

Linnastute puhul, mille ie on vähem kui 2000, nõutakse direktiivis, et kogumissüsteemidega varustatuse korral tuleb tagada reovee asjakohane puhastamine selle juhtimise korral magevette ja suudmealadele. Tšehhi Vabariigi ja Ungari 2009. aasta veemajanduskavades ei esitatud aga teavet nende linnastute arvu kohta, kus on kasutusel kogumissüsteemid, kuid puuduvad asulareoveepuhastid. Lisaks asulareovee puhastamise direktiivi nõuetele peavad liikmesriigid kooskõlas veepoliitika raamdirektiiviga kehtestama meetmed nende linnastute kohta, kus reovee keskkonda juhtimine kahjustab vee kvaliteeti. 2009. aasta veemajanduskavade meetmed on aga ebamäärased (vt punkt 36).



1. foto. Reoveepuhasti Ungaris
Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

... ning kolm liikmesriiki on teinud suuri edusamme reovee bioloogilisel puhastamisel ja süvapuhastamisel, kuid kõik on endiselt graafikust maas

61

Linnastutest, mille ie on 2000 või rohkem, tuleneva asulareovee bioloogilise puhastamisega seoses tehti ajavahemikus 2007/2008–2011/2012³² märkimisväärsed edusamme (vt **4. joonis**). 2012. aasta lõpus vastas neljast liikmesriigist kolmes linnastute reoveest üle 90% direktiiviga kehtestatud BHT₅ ja KHT heite piirnormidele.

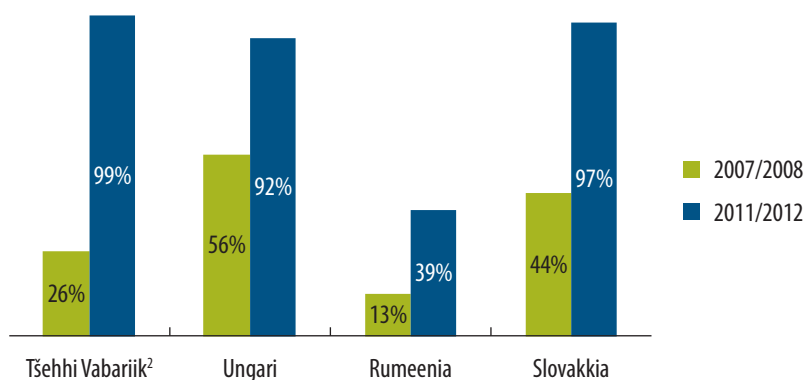
62

Rumeenia väiksem osakaal (39%) seoses reovee bioloogilise puhastamisega tuleneb osaliselt sellest, et riik ühines ELiga teistest liikmesriikidest kolm aastat hiljem. 2012. aastal oli Rumeenia ka asulareovee puhastamise direktiivis bioloogilisele puhastamisele seatud vahetähtaja täitmise ajakavast maas (2010. aastaks tuli nõuetekohaselt puhastada 51% koormusest).

32 Liikmesriikide poolt 2010. aastal komisjonile esitatud andmed perioodi 2007–2008 kohta ja 2014. aasta keskpaigas esitatud andmed perioodi 2011–2012 kohta.

4. joonis

Linnastutest, mille ie on ≥ 2000 , tuleneva asulareovee bioloogilise puhastamisega seotud edusammud ajavahemikus 2007/2008–2011/2012¹ (väljendatuna protsendina nende linnastute kogukoormusest, välja arvatud individuaalsete süsteemide koormus)



1 Ungarit käsitlevad andmed puudutavad aastaid 2007 ja 2011, Rumeeniat aastaid 2007 ja 2012 ning Tšehhi Vabariiki ja Slovakkia aastaid 2008 ja 2012.

2 Tšehhi Vabariigi andmed puudutavad kogu territooriumi ning seega mitte ainult osa Doonau vesikonnas.

Allikas: kontrollikoja analüüs komisjonile esitatud liikmesriikide andmete põhjal.

63

Sama märkimisväärseid edusamme tehti ajavahemikus 2007/2008–2011/2012 seoses asulareovee süvapuhasamisega. **5. joonisel** on näidatud kõigi nende linnastute koormus, mille ie on üle 10 000. Sellel on näidatud asulareovee puhastamise direktiivi üldlammastiku ja üldfosfori heite piirnormidele vastava kogukoormuse osakaal (v.a individuaalsete süsteemide koormus).

64

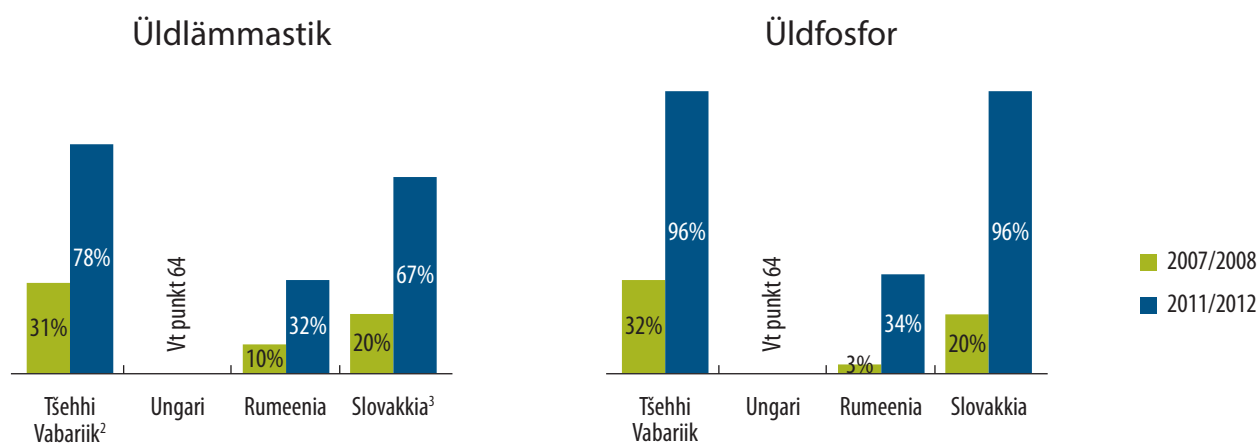
Ungari ei märkinud kogu oma territooriumi tundlikuks alaks, kuid kohaldab asulareovee puhastamise direktiivi artikli 5 lõiget 4. See tähendab, et üldlammastiku ja üldfosfori piirnorme ei pea kohaldama individuaalsed reoveepuhastid, kui on võimalik tõendada, et kõigisse puhastitesse (ie 2000 või rohkem) siseneva kogukoormuse vähendamise minimaalne osakaal on vähemalt 75% nii üldlammastiku kui ka üldfosfori puhul. Kuigi vee puhastamise üldmäär oli Ungaris palju väiksem kui Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias³³, vastas see 2012. aasta lõpus peaaegu 75% nõudele³⁴.

33 Liikmesriikide poolt komisjonile esitatud 2012. aasta andmete põhjal oli linnastutest, mille ie on 2000 või rohkem, tulenev direktiivi piirnormidele vastav koormus järgmine: i) üldlammastik: Tšehhi Vabariigis 83%, Ungaris 33%, Slovakkias 60% ja ii) üldfosfor: Tšehhi Vabariigis 77%, Ungaris 39%, Slovakkias 86%.

34 Ungari riigiasutuste poolt komisjonile edastatud teabe kohaselt vähenes puhastitesse siseneva reovee üldlammastikuisaldus 73,1% ja üldfosforisisaldus 74,4%.

5. joonis

Linnastutest, mille ie on üle 10 000, tuleneva asulareovee süvapuhasamisega seotud edusammud ajavahemikus 2007/2008–2011/2012¹ (väljendatuna protsendina nende linnastute kogukoormusest, välja arvatud individuaalsete süsteemide koormus)



1 Viitekuupäevade kohta vt **4. joonise** märkust 1.

2 Tšehhi Vabariigis Prahas asuv puhasti, mis puhastab 15% nende linnastute kogukoormusest, mille ie on 2000 või rohkem, ei täitnud 2012. aastal direktiivi nõudeid. Eelduste kohaselt on Praha reovee puhastamise tase piisav 2018. aastaks.

3 Slovakkia puhul ei olnud üldlammastiku ja üldfosfori kohta eraldi andmeid saadaval. Kasutatud andmed tähistavad koormust, mis vastab heite piirnormidele ühe või mõlema parameetri puhul.

Tähelepanekud

65

Hoolimata peamiselt tänu Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi vahenditele³⁵ saavutatud edusammudest märgib kontrollikoda, et kõik neli liikmesriiki on direktiivi rakendamise vahe- ja/või lõpptähtaegade täitmise ajakavast maas³⁶. Lisaks märgib kontrollikoda, et äsja ehitatud või taastatud taristu finantsstabiilsust³⁷ ei ole võimalik tagada ja see on vee kvaliteedile pikas plaanis ohtlik.

Heite piirnormid ületavad direktiiv nõudeid 25% kontrollikoja uuritud juhtudest.

66

Veekogu vee kvaliteedi olukorrast lähtuvalt võib osutada vajalikuks kehtestada asulareoveepuhastile asulareovee puhastamise direktiiviga kehtestatud piirnormidest rangemad piirnormid. Kontrollikoja uuritud 28 asulareoveepuhastist seitsme (25%) reovee keskkonda juhtimise lubade piirnormid olid rangemad kui siseriiklike õigusaktidega kehtestatud³⁸. Tšehhi Vabariigis³⁹ uuritud neljast juhust kolme korral (kõik seoses toitainetega) ja Ungaris uuritud seitsmest juhust nelja korral (millest kaks puudutasid toitaineid üldfosfori).

67

Ungaris aga oli seitsmest uuritud puhastist kolmel tehniline võimekus toitainete (üldlämmastiku ja üldfosfori) eemaldamiseks ja seeläbi heitvee kvaliteedi parandamiseks, kuid reovee keskkonda juhtimise loa alusel neil seda teha ei tulnud.

68

Komisjonile esitatud liikmesriikide teabe põhjal vastas 2012. aastal ligi 20%⁴⁰ ie-ga 2000–10 000 linnastu-test tulenevast puhastatud reoveest direktiivi piirnormidele üldlämmastiku ja üldfosfori osas. See ei ole direktiivi nõue, kuid on positiivne vee kvaliteedi seisukohast.

69

Nelja liikmesriigi õigusnormides ei ole kehtestatud mikrosasteainete heite piirnorme. Selliste ainete eemaldamiseks tuleks praeguseid puhastusprotsesse oluliselt täiendada (vt punkt 36).

70

Seda alustati ELi tasandil, sest Euroopa Parlament ja nõukogu muutsid 2013. aastal veepoliitika raamdirektiivi⁴¹, nõudes muu hulgas, et komisjon töötaks 2015. aasta septembriks välja strateegilise lähenemisviisi vee reostamise kohta ravimitega ning esitaks 2017. aasta septembriks ELi ja/või liikmesriigi tasandi meetmed sellise lähenemisviisi rakendamiseks. Sama muudatusega kehtestati järelevalvenimekiri ainetest, mille kohta tuleb koguda tervest EList seireandmeid. Esimene järelevalvenimekiri kümne aine kohta kehtestati 2015. aasta märtsis ning see hõlmab ravimeid ja pestitsiide.

35 Alates 31. detsembrist 2014 olid reovee valdkonnale eraldatud ELi vahendid nelja külastatud liikmesriigi rakenduskavades 5,07 miljardit eurot.

36 Vt eriaruanne nr 2/2015, punktid 24–26.

37 Vt eriaruanne nr 2/2015, punktid 89–105.

38 Mõningate parameetrite suhtes on kõigis neljas liikmesriigis siseriiklike õigusaktidega kehtestatud asulareovee puhastamise direktiivnormidest rangemad normid.

39 2011. aastal kehtestati Tšehhi õiguses heite piirnormid parima võimaliku tehnika kasutamise alusel. Tegemist on piirnormidega, mida lube väljastavad asutused peaksid arvesse võtma seadusega kehtestatud standardist rangemate piirnormide kehtestamisel. Praktikas tähendab see seda, et need on kõige kõrgemad piirnormid, mida asutused võivad kehtestada. Enamik nelja uuritud asulareoveepuhasti piirnormidest, mis olid direktiivist ja riiklikus õiguses sätestatud standardist rangemad, vastavad neile kõrgeimatele piirnormidele.

40 Tšehhi Vabariigis on üldfosfori piirnormidele vastav reostuskoormus veelgi suurem: 97%.

41 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/39/EL, 12. august 2013, millega muudetakse direktiive 2000/60/EÜ ja 2008/105/EÜ seoses veepoliitika valdkonna prioriteetsete ainetega (ELT L 226, 24.8.2013, lk 1).

Kontrollisüsteemi hoiatav mõju on piiratud

71

Nõuetekohaselt kehtestatud heite piirnordidel on mõju vee kvaliteedile ainult siis, kui neid järgitakse. Seetõttu on tähtis rakendada mõjusat kontrollisüsteemi⁴², et tagada asulareoveepuhastite reovee keskkonda juhtimise lubades sätestatud piirnormide järgimine.

72

Määrade järgimine tagatakse kaht liiki kontrollide abil:

- puhastite käitajate läbiviidav kontroll nende endi võetud veeproovide põhjal (edaspidi „enesekontroll”);
- riiklike järelevalveasutuste poolt läbiviidav kontroll⁴³.

73

Kontrollikoja kokkuvõtte kohaselt järgisid seoses enesekontrolliga uuritud 28 asulareoveepuhastist kõik peale ühe asulareovee puhastamise direktiivi nõudeid kontrollide arvu kohta. Pealegi järgisid 2012. aastal 28 puhastist 25 oma lubades esitatud piirnorme⁴⁴.

74

Riiklike järelevalveasutuste läbiviidavate kontrollide sageduse kohta ei ole ettekirjutusi neljast liikmesriigist üheski⁴⁵. Järelikult on asjaomasel asutusel selles kaalutusõigus, võttes arvesse oma vahendite piiratust. Tegelik sagedus oli liikmesriigiti erinev (vt **6. tabel**). Kontrollikojale andmed esitanud liikmesriikidest viis kõige harvemini kontrolle läbi Slovakkia. Ungarilt ei saadud sagedust käsitlevaid andmeid. Slovakkias võtab järelevalveasutus heitveeproove harva, tuginedes selle asemel käitajate enesekontrollidele, mida viivad läbi akrediteeritud laborid.

75

Kui heite piirnorme ületatakse ja riiklikud järelevalveasutused selle avastavad, nõutakse kõigis neljas liikmesriigis õigusnormide kohaselt trahvide⁴⁶ maksmist.

76

Rumeenias ja Ungaris kohaldatakse trahve iga saasteaine puhul, mille piirnorm on ületatud. Piirnorme ületava reostuse kilogrammi kohta nõutav summa oleneb asjaomasest saasteainest⁴⁷. Rumeenias hinnatakse ka rikkumise tõsidust, nii et järelevalveasutus võib valida trahvi asemel hoiatuse esitamise. Rumeenia statistika 2012. aasta kontrollitulemuste kohta näitab, et hoiatusi esitati trahvidest viis korda rohkem.

42 ELi tasandil esitasid Euroopa Parlament ja nõukogu 4. aprillil 2001 soovitus 2001/331/EÜ, milles sätestatakse liikmesriikides läbiviidavate keskkonnaekspertiiside miinimumnõuded (EÜT L 118, 27.4.2001, lk 41). Selles antakse suuniseid kontrollide korraldamise (kontrollikavade kehtestamine) ja elluviimise (kohapealsed kontrollkäigud ja aruandlus) kohta.

43 Järelevalveasutused on järgmised: Tšehhi Vabariigis keskkonnainspektoraat (CZIP), Ungaris katastroofide ohjamise riiklik peadirektoraat siseministeeriumi juures (alates 2014. aasta aprillist), Rumeenias riigiamet Rumeenia Veed (ANAR), Slovakkias keskkonnainspektoraat (SZIP). Ka teised, nt lube väljastavad asutused võivad reoveepuhastite tasandil kontrolle läbi viia. Kontrollikoda ei hinnanud neid kontrolle.

44 Vt eriaruanne nr 2/2015, punktid 48 ja 50.

45 Nõukogu nõudis oma 11. juuni 2012. aasta järeldustes kontrollide täiustamist ning Regioonide Komitee rõhutas oma arvamuses, et kogu ELi hõlmava riikliku kontrolliraamistikuga on võimalik tagada võrdsed tingimused ja õiguslike meetmete järjepidevus. Samuti pidas ta väärtuslikuks komisjoni rolli seoses hästi määratletud kontrollidega.

46 Käesolevas aruandes ei käsitleta kriminaalõiguse alusel kehtestatavaid karistusi (nt vanglakaristused).

47 Näiteks Ungaris on summa reostuse kilogrammi kohta (konverteeritud Ungari forintist kuupäeva 31.12.2014 vahetuskursiga 315,54) üldlammastiku puhul 1,11 eurot ja üldfosfori puhul 7,29 eurot. Rumeenias on summa reostuse kilogrammi kohta (konverteeritud Rumeenia leust kuupäeva 31.12.2014 vahetuskursiga 4,4828) üldlammastiku ja üldfosfori puhul 1,71 eurot.

Riiklike järelevalveasutuste läbiviidavad kontrollid

Liikmesriik	Asulareoveepuhastite kontrollimise tegelik sagedus
Tšehhi Vabariik	Puhastid võimsusega üle 10 000 ie: üks kord aastas. Puhastid võimsusega 2000–10 000 ie: üks kord kolme aasta jooksul. Muud puhastid: iga viie aasta järel.
Ungari	Andmed puuduvad. Valitud seitsmes asulareoveepuhastis täheldatud sageduse põhjal jäeldab kontrollikoda, et puhasteid ei kontrollita ilmtingimata igal aastal.
Rumeenia	2013. aastal kontrolliti kõiki puhasteid, mille võimsus on ≥ 2000 ie.
Slovakkia	Puhastid võimsusega üle 10 000 ie: 2013. aastal kontrolliti vähem kui 10% puhastitest. Kõik puhastid kokku: 2013. aastal kontrolliti vähem kui 12% puhastitest.

Allikas: kontrollikoja analüüs riiklike õigusaktide kohta ja järelevalveasutustelt saadud andmed.

77

Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias ei sõltu trahv konkreetsest saasteainest ega piirnormi ületava reostuse kogusest. Selle asemel on summa kindlaks määratud olenevalt loa tingimuste rikkumise tõsidusest, mida hindab riiklik järelevalveasutus (summa ülempiir⁴⁸ on sätestatud riiklikes õigusnormides).

78

Ükski 2009. aasta veemajanduskava ei sisaldanud meedet, mille eesmärk on hinnata kontrollisüsteemi tõhusust ja hoiatavat mõju.

Veereostusmaksu kasutatakse osaliselt saasteainete heite ärahoidmise vahendina

79

Kõigi nelja liikmesriigi õigusraamistik on ette nähtud veereostusmaks, mida peavad maksma reovett kesk-konda juhtivad käitised. See põhineb ärajuhitud saasteainete kogusel ja/või sisaldusel (mg/l). Selline maks on kooskõlas „saastaja maksab“ põhimõttega⁴⁹, mille kohaselt peavad reostuse tekitajad kandma tekitatud reostuse vähendamise kulud. Veereostusmaksu võib kasutada kolmel eesmärgil: i) koguda raha, ii) mõjutada järgima reovee keskkonda juhtimise lubades kehtestatud heite piirnorme ja/või iii) motiveerida reostust veelgi vähendama, täites kehtestatud piirnormidest veel range- maid norme.

48 Tšehhi Vabariigis võib loa tingimuste rikkumise eest määratav trahv olla kuni 180 278 eurot (konverteeritud Tšehhi kroonist kuupäeva 31.12.2014 vahetuskursiga 27,735). Slovakkias võib loa tingimuste rikkumise trahv olla 1000 eurot kuni kolmekordse iga-aastase reostusmaksuni või üks euro ärajuhitava m³ kohta kuni üheaastaselt perioodil.

49 Euroopa Liidu toimimise lepingu (konsolideeritud versioon) artikli 191 lõige 2.

80

Tasu reovee pinnavette juhtimise eest nõutakse piiratud arvu saasteainete korral (vt **IV lisa**). Orgaanilise reostuse korral ei nõuta BHT₅ eest tasu neljast liikmesriigist kolmes. Toitainereostuse korral ei ole Tšehhi Vabariigis ega Ungaris kehtestatud üldlammastiku, vaid anorgaanilise lammastiku (mis on üldlammastiku element) maks. Maks, mida väljendatakse saasteaine kaupa kujul eurot/tonnides, on kõigis neljas liikmesriigis väga erinev.

81

Üldiselt peavad veereostusmaksu tasuma kõik asulareoveepuhastid, välja arvatud väiksemad käitised⁵⁰ Slovakkias (mis juhivad keskkonda vähem kui 10 000 m³ vett aastas või 1000 m³ kuus). Siiski:

- Tšehhi Vabariigis⁵¹ ega Slovakkias ei nõuta saasteainete kaupa maksu tasumist allpool teatavat seadusega kehtestatud lävendit⁵²;
- Rumeenias ei nõuta saasteainete kaupa tasu, kui heitvesi on vähem reostunud kui suublaks olevas pinnaveekogus⁵³. See paneb eelisolkorda näiteks need käitised, mis juhivad väga saastunud reovett veekogudesse.

82

2009. aasta veemajanduskavad⁵⁴ ei sisaldanud meetmeid maksusummade asjakohasuse hindamise kohta⁵⁵.

Tööstuskäitistest tulenev reostus: raskused heite piirnormide seadmisel ja puudujäägid jõustamisel

83

Liikmesriikide käsutuses on kaks tähtsat vahendit tööstuskäitistest tuleneva saasteainete heite muutmiseks: piirnormid nende lubades⁵⁶ ja veereostusmaks.

84

Tööstuskäitised võivad juhtida oma reovee kas otse vooluveekogudesse või ühiskanaliseerimisvõrku asulareoveepuhastis käitlemiseks.

85

Tööstusheidete direktiivi (vt **1. tabel**) kohaselt peab kindlaksmääratud tegevusega tegelevatel⁵⁷ tööstuskäitistel olema vastav käitamisluba. Luba peab sisaldama saasteainete heite piirnorme ja heite seirenõudeid. Need piirnormid ei tohiks ületada parima võimaliku tehnikaga seotud heitetaset, mille komisjon on vastu võtnud eksperdikomisjoni abiga. 2015. aasta novembriks oli tehtud seitse järeltõuet parima võimaliku tehnika kohta. Asulareoveepuhastid ei kuulu üldjuhul selle direktiivi reguleerimisalasse.

- 50 Praktikas tähendab see, et Slovakkias on maksu kohustatud tasuma ainult 30% käitistest.
- 51 Tšehhi Vabariigis nõutakse tasu ka juhul, kui ärajuhitud reovee maht ületab 100 000 m³ aastas, ning see maks ei sõltu reovee saastetasemest.
- 52 Lävendid puudutavad i) reostuse mahtu (kg aastas) ja ii) saasteaine sisaldust ärajuhitud vees (mg/l). Lävendid on sellised, et Tšehhi Vabariigis ei pea puhastid, mille võimsus on üle 10 000 ie, tõenäoliselt maksma üldfosfori ja anorgaanilise lammastiku maksu, ning Slovakkias ei pea puhastid, mille ie on 2000 või rohkem, tõenäoliselt maksma hõljuvaine koguhulga maksu, ja puhastid, mille ie on üle 10 000, ei pea tõenäoliselt maksma üldlammastiku ja üldfosfori maksu.
- 53 Tasu nõutakse alati reovee põhjavette juhtimise korral.
- 54 Tšehhi Vabariigi veemajanduskavades seisab, et maksustamissüsteemi mõjususe hindamine oleks soovitatav.
- 55 Euroopa Parlamendi uuringuteenistuse uurimuses „Veepoliitika õigusaktid, aruanne ühtsest Euroopast loobumise maksumuse kohta“ märgitakse, et „[...] takistusi majanduslike vahendite asjakohasele kasutamisele põhjustavad ebapiisavad teadmised selliste vahendite kasutamise kohta [...]“. 2015. aasta mais avaldatud dokument PE 536.369.
- 56 Euroopa Parlamendi uuringuteenistuse uurimuses „Veepoliitika õigusaktid, aruanne ühtsest Euroopast loobumise maksumuse kohta“ märgitakse, et „Vaja on kehtestada veepoliitika raamdirektiiviga ette nähtud heitekontroll, et suurendada kontrolli vees leiduvate tööstuskemikaalide [...] üle.“ 2015. aasta mais avaldatud dokument PE 536.369.
- 57 Direktiiv hõlmab muu hulgas energiatööstust, metallide ja mineraalide tootmist ja töötlemist ning kemikaali- ja jäätmekäitlustööstust.

86

Kontrollikoda uuris, kas neljas külastatud liikmesriigis:

- oli ette nähtud heite piirnormide kindlaksmääramise kord;
- kehtestati kontrollisüsteem, et tagada piirnormide jõustamine;
- kasutati tööstuskäitiste makstavat veereostusmaksu saasteainete heite ärahoidmise vahendina.

Heite piirnorme kehtestavad asutused sõltuvad tihti käitiste esitatud teabest

87

Kõigis neljas liikmesriigis on reovee otsese keskkonda juhtimise jaoks vaja vee keskkonda juhtimise luba. Olenevalt liikmesriigist kehtib luba 4–10 aastat. Kõigi nelja liikmesriigi õigusraamistik näeb ette, et pädevad asutused tohivad loa igal ajal tühistada või seda muuta, kui see on vajalik suubla vee kvaliteediga seotud põhjustel.

88

Nelja liikmesriigi õigusaktides on reovee otsese keskkonda juhtimise kohta sätestatud mitme aine piirnormid, mis on sageli liigitatud tööstusharude kaupa. Lube väljastavad asutused tohivad kehtestada piirnormid ka nende ainete kohta, mida õigusnormid ei hõlma.

89

Teatud protsesside keerukuse ja tehnoloogia järjepideva arendamise tõttu sõltub lube väljastav asutus aga tööstuskäitiste esitatud teabest, mis puudutab nii saasteainete liiki kui ka mõistlikult saavutatavaid heite piirnorme. See annab tööstuskäitistele võimaluse piirnorme mõjutada, eriti nendele, kus ei ole kasutusele võetud parimat võimalikku tehnikat.

90

Kuigi reovett otse veekogudesse juhtivate tööstuskäitiste lubades on tavaliselt kehtestatud keemiliste ainete piirnormid, kehtivad sellised piirnormid väga vähestele asulareoveepuhastitele, ehkki paljud neist puhastavad tööstuskäitistest saabuvat reovett. Kontrollikoda leidis asulareovee puhastamise direktiivis ettenähtud ainetest rohkem aineid peamiselt 12 Rumeenia asulareoveepuhasti lubades (vt **III lisa**).

91

Reovee kaudse keskkonda juhtimise korral kehtestatakse tööstuskäitiste järgitavad piirnormid kanalisatsiooni-võrgu/puhasti käitaja ja tööstuskäitise vahelises lepingus⁵⁸. Nende ainete puhul, mille suhtes riiklikes õigusaktides kehtestatakse kas ainult suunavad piirnormid (Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias) või ei ole piirnorme kehtestatud (vt näited **V lisas**), sõltuvad kokkulepitud heite piirnormid poolte läbirääkimispositsioonist.

58 Kui tööstusheidete direktiivi reguleerimisalasse kuuluv tööstuskäitis juhib reovett ühiskanalisatsioonivõrku, tuleks normid kehtestada vastavalt kõnealuse direktiivi alusel antud loale.

92

Ungari ja Slovakkia lisasid oma veemajanduskavadesse meetmetena olemasolevate lubade või lubade väljastamise korra läbivaatamise. Tšehhi Vabariigil oli meede, milles viidatakse ainult parima võimaliku tehnika kasutamisele. Ungari ei osutanud meetme ulatusele. Pealegi ei ole Ungaris andmebaasi tööstusheidete direktiivi reguleerimisalasse mittekuuluvatele tööstuskäitistele väljastatavate vee keskkonda juhtimise lubade kohta, mistõttu oleks põhjalikum läbivaatamine piiratud. Slovakkias tuvastas kontrollikoda puudujäägid kahe uuritud käitise lubade läbivaatamises.

Puudujäägid kontrollisüsteemis

93

Heite piirnormide järgimine tagatakse kahel viisil: reoveekäitiste läbiviidavate enesekontrollide ja riiklike järelevalveasutuste läbiviidavate kontrollide abil.

94

Neljas külastatud liikmesriigis on vett otse pinnavette juhtivad tööstuskäitised seadusega kohustatud oma heitvett ise kontrollima⁵⁹. Nende enesekontrollide sagedus on tavaliselt määratletud reovee keskkonda juhtimise loas. Ungari, Rumeenia ja Slovakkia riiklikes õigusaktides on ette nähtud iga-aastane minimaalne kontrollide arv.

95

Riiklike järelevalveasutuste läbiviidavate kontrollide sageduse kohta ei ole ettekirjutusi neljast liikmesriigist üheski, kui välja arvata tööstusheidete direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate tööstuskäitiste kontroll. Sellise kontrolli suhtes on direktiivis sätestatud nõutav miinimumsagedus. Liikmesriikidelt ajavahemiku 2012–2013 kohta saadud statistika põhjal jäeldab kontrollikoda, et:

- viimati nimetatud direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate tööstuskäitiste kontrolli katvus vastas nõuetele;
- tööstusheidete direktiivi reguleerimisalasse mittekuuluvatest tööstuskäitistest vee otsese keskkonda juhtimise korral on riiklike kontrollide tegelik sagedus väga sarnane **6. tabelis** esitatud olukorraga: sagedus oli kõige väiksem Slovakkias ja Ungari kohta ei saadud kontrollide sagedust hinnata võimaldavaid andmeid;
- reovee kaudse keskkonda juhtimise korral viivad riiklikud järelevalveasutused asjaomastes tööstuskäitistes läbi mõne kontrolli, sest lepingus sätestatud heite piirnormide järgimise peab peaaegjalikult tagama asulareoveepuhasti käitaja. Kontrollikoda leidis, et 26st analüüsitud asulareoveepuhastist 22 puhul (85%) tegi käitaja kohapealse kontrolli⁶⁰. Ülejäänud neljast puhastist kolme käitajad tuginesid tööstuskäitise läbiviidud enesekontrolli tulemustele.

59 Reovee kaudse keskkonda juhtimise puhul tehtavate enesekontrollide kohta vt eriaruande nr 2/2015 punkt 60.

60 Reovett vastuvõtva kanalisatsioonivõrgu/asulareoveepuhasti käitajad on seadusega kohustatud läbi viima kohapealseid kontrolle Tšehhi Vabariigis, Rumeenias ja Slovakkias.

96

Slovakkia 2009. aasta veemajanduska-va üks meede oli karmistada järeleval-vesüsteemi. Selle meetme rakendami-se viisi ega aega aga ei märgitud ning peamise probleemina mainiti süsteemi rakendamiseks vajalike rahaliste va-hendite puudumist.

97

Kui on avastatud heite piirnormide rik-kumine, nõutakse trahvide maksmist kõigi nelja liikmesriigi õigusnormide kohaselt:

- reovee otsese keskkonda juhtimi-se korral kehtestab trahvid riiklik järelevalveasutus. Kord on sama nagu asulareoveepuhastite korral (vt punktid 76 ja 77);
- reovee kaudse keskkonda juhtimi-se korral kehtestab trahvid asula-reoveepuhasti käitaja. Ungaris ja Rumeenias määratakse trahv vasta-valt kahe mõõtmise (aastas) vahel veest leitud saaste kogusele⁶¹, Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias aga arvutatakse trahvisumma üldju-hul mõõtmise päeval veest leitud saastekoguse alusel⁶². Kontrolli-koda leiab, et sellistel juhtudel on trahvisumma tõenäoliselt väike ja selle hoiatav mõju on piiratud.

Veereostusmaksu kasutatakse osaliselt saasteainete heite ärahoidmise vahendina

98

Saasteainete arv, mille korral maksu nõutakse, on eriti piiratud Tšehhi Vabariigis, Ungaris ja Slovakkias (vt *IV lisa*). Seetõttu toimib maks harva loas kehtestatud piirnormide või veelgi rangemate piirnormide järgimise stiimulina.

Liikmesriikide rakendatud meetmed ja vahendid põllumajandusest lähtuva hajureostusega tegelemiseks

99

Tähtis viis põllumajandusest lähtuva heite vähendamiseks on põllumajan-dustavade reguleerimine (nt väetiste kasutamise, sõnniku ladustamise, pestitsiidide kasutamise ja külvikorra eeskirjad jms). Mitu vahendit on kätte-saadavad (vt punkt 15) heade põlluma-jandustavade kehtestamiseks või soo-dustamiseks ning selleks, et edendada põllumajandustegevuse vastavust keskkonnavaladele õigusaktidele.

61 See vastab lubatud kogust ületavale kogusele (kogus, mis on korrutatud näiteks mg/l väljendatud sisaldusega).

62 Lepingutes on üldjuhul kindlaks määratud tavapärane ajavahemik (tavaliselt 5–30 päeva), kui ei ole võimalik täpselt kindlaks teha aega, mil heite piirnorme ületati.

100

Seetõttu uuris kontrollikoda, kas:

- nitraatide direktiivi kasutatakse võimalikult tõhusalt nitraadireostuse vähendamise vahendina;
- pestitsiidide kasutamist käsitlevad riiklikud tegevuskavad väljendavad kindlat tahet pestitsiidide kasutamisega seotud riske ja mõju vähendada;
- nõuetele vastavus on heade põllumajandustavade juurutamiseks ja nende järgimise tagamiseks mõjus;
- maaelu arengu meetmete potentsiaali vee kvaliteediga seotud probleemide käsitlemiseks kasutatakse täiel määral;
- põllumajandusest lähtuva haajureostuse korral kohaldatakse „saastaja maksab“ põhimõtet.

Liikmesriigid ei kasuta kõiki nitraatide direktiivis pakutavaid võimalusi

101

Nitraatide direktiivi kohaselt (vt **1. tabel**) peavad liikmesriigid määratlema nitraaditundlikud alad ja vaatama määratluse üle vähemalt iga nelja aasta järel. Üks määratluse kriteeriume on veekogude eutrofeerumise seisund⁶³. 1991. aasta nitraatide direktiivis jäeti eutrofeerumise mõiste liigitamise kriteeriumid liikmesriikide määratlada. Alles 2009. aastal kiitsid liikmesriikide (ja Norra) veepoliitika eest vastutavad juhid heaks suunisdokumendi eutrofeerumise hindamise kohta Euroopa veepoliitikas.

102

Liikmesriikidel tuli vastu võtta tegevuskavad, milles on täpsustatud nõuded, mida peavad järgima nitraaditundlike alade põllumajandustootjad. Tegevuskavad tuleb iga nelja aasta järel läbi vaadata ja neisse vajaduse korral muudatused teha. Lisaks pidid liikmesriigid vastu võtma hea põllumajandustava, mille järgimine on väljaspool nitraaditundlike alasid tegutsevatele põllumajandustootjatele vabatahtlik. Tegevuskavu ega head põllumajandustava ei ole komisjon ametlikult heaks kiitnud. Kui komisjoni hinnangul on nende kvaliteet ebapiisav, piirdatakse vaid õiguslike meetmete võtmisega (vt punkt 47).

Enamik liikmesriike karmistas järk-järgult nitraaditundlike alade põllumajandustootjate suhtes kohaldatavaid nõudeid, kuid arenguruumi veel on

103

Alates ühinemisest ELiga 2004. ja 2007. aastal on Tšehhi Vabariik, Ungari ja Rumeenia nitraaditundlikena määratletud alasid järk-järgult suurendanud, samas kui Slovakkia on neid 5% võrra vähendanud. **7. tabelis** on näidatud põllumajandusmaa osakaal, mis on praegu neljas liikmesriigis nitraaditundliku alana määratletud.

63 Muud kriteeriumid:
i) põhjavesi sisaldab üle 50 mg/l nitraate või võib sisaldada üle 50 mg/l nitraate tegevusetuse korral ning
ii) mage pinnavesi, eelkõige pinnavesi, millest võetakse joogivett või mis on selleks mõeldud, sisaldab või võib sisaldada üle 25 või 50 mg/l nitraate, nagu on täpsustatud nõukogu 16. juuni 1975. aasta direktiivis 75/440/EMÜ liikmesriikides joogivee võtmiseks mõeldud pinnavee nõutava kvaliteedi kohta (EÜT L 194, 25.7.1975, lk 26).

Nitraaditundliku alana määratletud põllumajandusmaa osakaal seisuga 31.12.2014

Liikmesriik	Nitraaditundlikel aladel asuva põllumajandusmaa osakaal	Muutus pärast esimest määratlust
Tšehhi Vabariik	49%	+15%
Ungari	63%	+42%
Rumeenia	58%	+625%
	2013. aastal otsustas Rumeenia valitsus, et tegevuskava kehtib kogu Rumeenia territooriumil ¹ .	
Slovakkia	57%	-5%

1 Nitraatide direktiivi artikli 3 lõike 5 kohaselt on liikmesriigid vabastatud konkreetsete nitraaditundlike alade kindlaksmääramise kohustusest, kui nad kehtestavad tegevuskavad ja kohaldavad neid kogu oma riigi territooriumil.

Allikas: kontrollikoja analüüs riiklike õigusnormide kohta.

104

Rumeenia otsus kohaldada tegevuskava kogu riigi suhtes on vee kvaliteedi seisukohast põhimõtteliselt positiivne, eelkõige arvestades, et Rumeenial on kõige väiksem arv toitainetega rikastunud veekogusid (vt **II lisa**). Ala laiendamine iseenesest ei ole aga piisav vees leiduvate toitainete vähendamiseks. Varem nitraaditundlikuna määratletud alal (ainult 58% põllumajandusmaast) tehti vähe edusamme sõnniku asjakohases ladustamises, mis on tegevuskava üks nõudeid (vt ka punkt 122).

105

Kontrollikoda leidis, et Tšehhi Vabariigi, Ungari ja Rumeenia tegevuskava iga läbivaatamisega suurenes nõuete arv või neid karmistati, samas kui Slovakkias leevendati teatavaid nõudeid. Nõuete karmistamine tuleneb osaliselt komisjoni tegevusest (vt näited **1. selgituses**). Asjaolu, et mitut nõuet täpsustati, hõlbustab nende kohaldamist ja jõustamist.

Näited Tšehhi Vabariigile ja Ungarile esitatud komisjoni nõuete mõju kohta

Liikmesriikidel tuli määratleda tahesõnnikumahutite mahutavus. Mahutavus peaks olema piisavalt suur, et mahutis hoiustada sõnnikut, mis on toodetud vähemalt sama pika perioodi jaoks kui periood, mille jooksul sõnnikut ei tohi maale laotada. Seega väljendatakse mahutavust kuudes. Tšehhi Vabariigis suurendati mahutavust komisjoni meetme tulemusel. Nõude kohest järgimist ei nõutud põllumajandustootjatelt, kellele hakkas see kohustus kehtima 2012. aastal nitraaditundlike alade laiendamise tõttu. Neile võimaldati hoopis üleminekuperiood (nõuete täitmise tähtaeg oli 2015. aasta lõpp). See periood tühistati komisjoni meetme tõttu, mis jõustus 2014. aasta keskpaigas.

Ungaris arutas komisjon ladustamiskohustusi ja üleminekuperioode pädevate asutustega. Osa põllumajandustootjate jaoks pikendati esialgseid tähtaegu kuni 31. detsembrini 2014. Seega oli neil nõuete täitmiseks aega 10 aastat alates oma riigi ühinemisest ELiga. 2013. aastal nitraaditundlikena määratletud alade põllumajandustootjate tähtaeg läga ladustamiseks oli 31.12.2014 ja sõnniku ladustamiseks 22.12.2015. Komisjon neid Ungari ametiasutuste seatud üleminekutähtaegu aga ei vaidlustanud.



2. foto. Lāgamahuti

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Näited Ungaris ja Rumeenias kehtivatest nõuetest, mis on leebemad kui komisjoni tellimisel läbi viidud uurimuses esitatud soovitused

Ungaris kestab periood, mille jooksul on teatud liiki väetiste kasutamine keelatud, 31. oktoobrist 15. veebruarini (3,5 kuud). Soovitustes pakuti viljelusmaa kohta välja periood 1. augustist 1. veebruarini (kuus kuud) võimaliku kõikumisega pluss/miinus üks kuu.

Rumeenias kehtib üldine reegel, et väetist ei tohi kasutada kuni 12% suuruse keskmise kaldega maatükil asuvast vooluveekogust kuni ühe meetri kaugusel ning üle 12% suuruse kaldega maatükil asuvast vooluveekogust kuni kolme meetri kaugusel. Eri liiki veekaitsealade kohta on esitatud muidki erieeskirju.

Soovitustes pakuti välja vähemalt 25 meetri laiused puhverribad⁶⁴, kusjuures kallakutel (üle 8% suurune kalle) peaksid puhverribad olema kaks või isegi kolm korda laiamad. Kirjavahetuses Rumeeniaga väljendas komisjon ka arvamust, et puhverribad ei ole piisavalt laiad, kuid ei jätkanud teema käsitlemist.

64 Vooluveekogu ääres asuv maariba, mille suhtes on kehtestatud põllumajanduspiirangud, nt väetiste kasutamise piirangud.

106

Kuigi nõudeid on karmistatud, on need siiski leebemad kui komisjoni tellimisel 2011. aastal läbi viidud uurimuses⁶⁵ esitatud soovitused, mida komisjon tegevuskavade hindamisel kasutas. Näited on toodud **2. selgituses**.

107

Mitme küsimusest⁶⁶, mille kohta pidid liikmesriigid määratlema või võisid määratlema nitraatide direktiivi kohased nõuded, said küsimused, mille kohta liikmesriigid pidid määratlema GAEC standardid⁶⁷. Kontrollikoda leidis, et GAEC standardid maakorralduse ja minimaalse taimkatte säilitamise kohta on nelja liikmesriigi tegevuskavades esitatuga kas identsed või sellest isegi rangemad. Lisaks on veel võimalusi standardite täiendamiseks (vt punkt 135).

65 Vt komisjonile 2011. aasta detsembris ühe konsortsiumi (DLO-Alterra Wageningen UR, DLO-Plant research International Wageningen UR, NEIKER Tecnalia, Derio, Hispaania, Tehnoloogia ja Bioteaduste Instituut (ITP), Varssavi, Poola, Rootsi Põllumajanduse ja Keskkonnakujunduse Instituut (JTI), Uppsala) esitatud lõpparuannet „Soovitused tegevuskavade kehtestamiseks veekogude kaitsmist põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest käsitleva direktiivi 91/676/EMÜ raames“. Need kliimavööndite kaupa esitatud soovitused tehti kättesaadavaks alles 2011. aastal ehk 20 aastat pärast nitraatide direktiivi heakskiitmist.

66 Need küsimused on järgmised: tingimused vooluveekogude läheduses väetiste kasutamise kohta, maakasutuskorraldus (sh külvikorrasüsteemid) ja vihmaperioodidel minimaalses koguses taimkatte säilitamine. Kaks viimast on vabatahtlikud.

67 Asjaomased põllumajanduse ja keskkonna üldtingimused on järgmised: pinnase erosioon (sh minimaalne maakorraldus lähtuvalt kohapõhistest tingimustest ja

108

Väetiste puhul määrasid liikmesriigid kindlaks piirangud kasutatava lämmastikukoguse (kg/ha) kohta. Nad ei kasutanud aga võimalust näha ette sarnased piirangud fosfori jaoks⁶⁸.

Komisjon on Slovakkia ja Tšehhi Vabariigi tegevuskavades sisalduvate puuduste tõttu täiendavaid meetmeid võtnud

109

2012. aasta novembris algatas komisjon Slovakkia suhtes rikkumismenetlust 2011. aastal heakskiidetud teise tegevuskava kohta. 2013. aasta jaanuaris alustati Tšehhi Vabariigiga katsemenetlust 2012. aastal heakskiidetud kolmanda tegevuskava kohta.

110

2015. aasta novembriks ei olnud komisjon veel esitanud lõplikku seisukohta kahe liikmesriigi esitatud asjaomase teabe⁶⁹ ja nende võetud meetmete põhjal.

Tegevuskavad ei mõjuta veel väetiste tarbimist ja mõju eutrofeerumisele on raske hinnata

111

Üks näitaja, mis võib iseloomustada põllumajandustootjatele kehtestatud nõuete piisavust, on lämmastikväetiste tarbimise muutumine. Mineraalväetiste⁷⁰ tarbimine kasvas perioodil 2004–2012 kõigis neljas liikmesriigis⁷¹, aga viljelusmaa pindala ei muutunud märkimisväärselt. Samas ei ole orgaaniliste väetiste (nagu sõnniku) tarbimine märgatavalt muutunud: ei suurenenud ega vähenenud.

112

Teine kasulik näitaja tegevuskavade tõhususe hindamisel on vee eutrofeerumise seisundi muutumine, isegi kui eutrofeerumine tuleneb kõigi reosutusallikate, mitte ainult põllumajanduse mõjust.

113

Liikmesriigid pidid koostama vee seirekavad, et mõõta magevee nitraadisaldust ja vaadata üle oma veekogude eutrofeerumise seisund vähemalt iga nelja aasta järel. Liikmesriigid esitasid viimased rakendusaruanded 2012. aastal ja need puudutavad perioodi 2008–2011. Perioodi 2012–2015 puudutava järgmise aruande tähtaeg on 2016. aasta juuni. Nitraatide direktiivi kohast aruandlusperioodi ei ole kooskõlastatud veemajanduskavade vastuvõtmise ajakavaga⁷².

minimaalse taimkatte säilitamine) ja vooluveekogude äärsed puhverribad. Neljas külastatud liikmesriigis kohaldatakse erosiooni käsitlevat standardit alates 1. jaanuarist 2005 (Rumeenia puhul 1. jaanuarist 2007) ja puhverribasid käsitlevat standardit alates 1. jaanuarist 2012.

- 68 Rumeenia puhul tuvastas kontrollikoda teatavatele põllumajandusettevõtetele kohustuslike väetiste majandamiskavade valimi põhjal, et agrokeemiat käsitlevate uurimuste põhjal kindlaksmääratud soovitatud väetisekogus hõlmab nii lämmastiku- kui ka fosforisisaldust.
- 69 Tšehhi Vabariik saatis viimase kirja 2014. aasta novembris ja Slovakkia 2015. aasta veebruaris. Tšehhi Vabariik on juba heaks kiitnud kehtiva õigusraamistiku muudatused komisjoni märkuste arvessevõtmiseks.
- 70 Väetised jagatakse kahte kategooriasse: mineraalväetised (nimetatakse ka keemilisteks või anorgaanilisteks väetisteks) ja orgaanilised väetised (nt sõnnik).
- 71 Eurostati andmete põhjal (lämmastikväetiste tarbimise muutumine riikide lõikes) on suurenemise määr järgmine: Tšehhi Vabariigis 15%, Ungaris 7%, Rumeenias 7% ja Slovakkias 32%.
- 72 Kavade aluseks olev veekogude seisundi analüüs tuli ajakohastada 2013. aastal (mis tuleb lisada 2015. aasta veemajanduskavasse) ja järgmine ajakohastamine peab toimuma 2019. aastal (mis tuleb lisada 2021. aasta kavasse).

114

Veekogude eutrofeerumise seisundi muutumise kohta on raske järeldusi teha, sest perioodide 2004–2007 ja 2008–2011 andmed ei ole võrreldavad⁷³. Neid 2012. aasta aruannete andmeid nitraatide direktiivi rakendamise kohta ei saanud otse võrrelda ka veemajanduskavade andmetega, sest kasutatud on erinevaid hindamiskriteeriume (vt punkt 101).

115

Perioodi 2008–2011 kohta esitatud andmete põhjal oli Tšehhi Vabariigis, Ungaris ja Slovakkias eutrofeerunud 31–65% pinnaveest. Rumeenias oli eutrofeerunud vähem kui 15% jõgedest; muude veekogude (nt järved ja rannikuvesi) olukorda ei hinnatud nii heaks.

Nitraatide direktiivi jõustamismehhanismi hoiatav mõju ei ole piisav

116

Nitraatide direktiiv ei sisalda erisätteid jõustamismehhanismi kohta.

117

Nõuetele vastavuse süsteemi kehtestamise (vt punkt 133) tõttu peavad liikmesriigid kontrollima teatavate standardite kohaldamist ja vähendama abimakseid nõuetele mittevastavuse avastamisel. Kohustusliku majandamisnõude nr 4⁷⁴ (SMR-4) alusel peavad liikmesriigid kontrollima, kas põllumajandustootjad on kohaldanud nitraate käsitlevaid tegevuskavu. Ühise põllumajanduspoliitika raames (otsetoetusi) ja/või maaelu arengukavade meetmete raames abi mittesaavate põllumajandustootjate suhtes ei kohaldata SMR-4 kontrolle.

118

Peale SMR-4 kontrollide viivad kõik neli liikmesriiki läbi nitraatide direktiivi kohaldamise kontrolle (edaspidi „riiklikud kontrollid“). Külastatud neljast liikmesriigist üheski ei kehtinud riiklike kontrollide katvust (kontrollitava elanikkonna osakaal) ega esinduslikku valimit käsitlevaid õiguslikke nõudeid. Nende riiklike kontrollidega hõlmatud põllumajandustootjate tegelik osakaal oli 2012. aastal⁷⁵ väga väike (vähem kui 3%).

73 See tuleneb näiteks erinevatest hindamismeetoditest või suurest erinevusest seirejaamade arvus.

74 Kohaldatakse Tšehhi Vabariigis, Ungaris ja Slovakkias alates 2009. aastast ning Rumeenias alates 2012. aastast. Programmiperioodil 2014–2020 kannab see numbrit SMR-1.

75 Rumeenia andmed on pärit perioodist 2008–2011.

119

Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias viib riiklikke ja SMR-4 kontrolle läbi sama asutus ning teises kahes liikmesriigis erinevad asutused. Seoses tegelikult riiklike kontrollidega hõlmatud nõuetega on olukord liikmesriigiti erinev:

- Ungaris⁷⁶ ja Slovakkias kuuluvad peaaegu kõik tegevuskavade nõuded riiklike kontrollide alla;
- Tšehhi Vabariigis tehakse tegevuskava teatavate nõuete üle riiklike kontrolle ja teiste üle SMR-4 kontrolle. Et valim on mõlemat liiki kontrollide puhul sama, kontrollitakse praktikas peaaegu kõiki nõudeid, kuid kohaldatavad karistused on erinevad (vt punktid 120 ja 144);
- Rumeenias ei ole mitut nõuet lisatud juhistesse, mida peavad järgima 8–100 loomühikuga põllumajandusettevõtete kontrollijad⁷⁷.

120

Kontrollikoda leidis, et juhtudel, kui riikliku kontrolliga tuvastatakse nõuete rikkumine, ei kohaldata alati karistusi ja kui kehtestataksegi trahvid, on summad väikesed, mis piirab hoiatavat mõju:

- Rumeenias ei kohaldata tavaliselt karistusi 8–100 loomühikuga põllumajandusettevõtete kontrollide puhul, vaid nõutakse hoopis parandusmeetmete võtmist;

- Slovakkias ei kohaldata seadusega karistusi mitme probleemi korral (nt kui rikutakse ladustamisnõudeid või ei peeta kinni väetiste kasutamise keeluperioodist);
- Ungaris näeb õigusraamistik ette karistuse andmete esitamata jätmise või nitraadireostuse korral. Mõlemal juhul on aga trahvi ülempiir suhteliselt madal. Pealegi on nitraadireostuse karistust raske kohaldada, sest selleks on vaja i) tõendit, et reostuse põhjustas väetiste kasutamise eeskirjade rikkumine, ning ii) reostuse ulatuse hindamist;
- Tšehhi Vabariigis kohaldatakse karistusi väetiste kasutamise ja ladustamistingimuste rikkumise korral, kuid rikkumise liigist olenev keskmine trahv perioodil 2010–2013 oli suhteliselt väike.

121

Kokkuvõttes leidis kontrollikoda, et komisjonile saadetud 2012. aasta rakendusaruandes esitatud teave läbiviidud kontrollide ja avastatud rikkumiste kohta oli väga üldine ja vahel ebatäielik. Samuti ei olnud arvnäitajad alati usaldusväärsed. Seetõttu on komisjonil märkimisväärselt raske üldist olukorda hinnata.

76 Ungaris puudutab see nende põllumajandusettevõtete kontrolle, kes ei kasvata loomi.

77 Enam kui 100 loomühikuga põllumajandusettevõtteid kontrollib teine asutus. Komisjonile 2012. aastal esitatud rakendusaruandesse lisatud teabe kohaselt hõlmavad kontrollid nitraatide direktiiviga seoses peamiselt ladustamismahu küsimust. Kontrollikoda ei saanud teavet selle kohta, kas kontrollitakse ka põllumajandusettevõtjaid, kes ei kasvata loomi, ning sellist teavet ei esitatud ka komisjonile 2012. aastal rakendusaruandes.

122

Kontrollide käigus avastati sageli, et riikutud on tahesõnniku ladustamismahu nõuet. Üks teatatud põhjus oli nõuete kohaste mahutite ehitamiseks vajalike rahaliste vahendite puudumine.

Pestitsiidide käsitlevates tegevuskavades on puudujäägid

123

Liikmesriigid pidid vastu võtma riiklikud tegevuskavad arvuliste eesmärkide, meetmete ja ajakavadega, mille eesmärk on vähendada pestitsiidide kasutamise riske ja mõju (vt **2. tabel**). Need tegevuskavad tuli vastu võtta ja komisjonile edastada 26. novembriks 2012.

Tegevuskavade puuduvad arvulised eesmärgid ja meetmete rakendamise tähtsused

124

Kontrollikoda leidis, et riiklikest tegevuskavade puudusid:

- meetmete rakendamise ajakava Ungaris ja Slovakkias;
- soovitatud meetmete rakendamiseks vajalike rahaliste vahendite summa Ungaris, Slovakkias ja Rumeenias;
- kvantitatiivsed üldeesmärgid, nagu pestitsiidide kasutamise või töötlemissageduse indeksi (pestitsiidide kasutamise intensiivsus) vähendamise määr.

125

Positiivsena võib märkida seda, et Tšehhi Vabariigi, Rumeenia ja Slovakkia tegevuskavad sisaldavad meetmeid nõuete kohase suurusega puhveralade loomise kohta, kus ei tohi kasutada pestitsiidide. Rumeenia kohta vt ka punkt 135. Ungaril on kehtestatud puhverribasid käsitlev meede 2009. aasta veemajanduskavas.

126

2015. aasta keskpaigaks ei olnud avaldatud komisjoni aruannet tegevuskavade hindamise kohta, mille tähtaeg oli 2014. aasta detsembris. Komisjon ei ole algatanud rikkumismenetlust tegevuskavade meetmete sisu ebapiisavuse kohta.

Integreeritud tõrjet rakendatakse ainult järk-järgult

127

Pestitsiidide direktiivi järgi peavad liikmesriigid alates 1. jaanuarist 2014 tagama, et kohaldatakse integreeritud tõrje üldpõhimõtteid⁷⁸. Põhieesmärk on tagada, et taimekaitsevahendeid⁷⁹ kasutatakse nii vähe kui võimalik.

78 Integreeritud tõrje tähendab kõikide olemasolevate taimekaitsemeetodite hoolikat kaalumist ja sellele järgnevat kohaste meetmete kasutuselevõttu. Need meetmed peaksid takistama kahjulike organismide arvukuse kasvu ning hoidma taimekaitsevahendite kasutamise ja teised sekkumisviisid sellisel tasemel, mis on majanduslikult ja ökoloogiliselt õigustatud ning mis vähendab või viib miinimumini ohud rahvatervisele ja keskkonnale. Integreeritud taimekaitse rõhutab tervete põllukultuuride kasvatamist viisil, mis võimalikult vähe häirib põllumajandus-ökosüsteeme ning soodustab loomulikke taimekahjustajate tõrjemehhanisme.

79 Mõistet „pestitsiid“ (muu hulgas herbitsiidid, fungitsiidid, insektitsiidid) kasutatakse sageli samas tähenduses mõistega „taimekaitsevahend“. Pestitsiid on siiski laiem mõiste, mis hõlmab ka muid kasutusi kui taimed/põllukultuurid, nt biotsiidid.

128

Integreeritud tõrje põhimõtete õigeks kohaldamiseks on vaja kättesaadavaid suuniseid. Aruande koostamise ajal toimus liikmesriikides põllukultuuride spetsiifiliste suuniste koostamise protsess. Integreeritud tõrje üldpõhimõtete järgimine tuleb lisada põhinõudena perioodi 2014–2020 maaelu arengukavadesse, mille raames saab rahastada ainult põhinõuet ületavate kohustustega seotud kulutusi.

129

Integreeritud tõrje kohaldamise edukus sõltub suuniste asjakohasusest ning sellistest aspektidest nagu põllumajandusettevõtete nõustamisteenuste kättesaadavad rahalised vahendid, taimekaitsevahendite kasutajate koolitusmeetmete kvaliteet ning nõuete kontrollimise lihtsus.

Pestitsiidide direktiivi jõustamismehhanismi tuleb tugevdada

130

Direktiivis nõuti, et liikmesriigid määraksid kindlaks kõnealuse direktiivi kohaselt vastu võetud riiklike õigusnormide rikkumise korral kohaldatavad karistused. Kontrollikoda leidis, et riiklikes õigusnormides kehtestatud karistused ei kehti iga liiki rikkumiste korral. Näiteks Ungaris, Rumeenias ja Slovakkias ei olnud 2015. aasta keskpaigaks kehtestatud riiklikes õigusnormides määratletud integreeritud tõrje rikkumise korral kohaldatavaid karistusi. Samuti ei olnud kõigil juhtudel määratletud trahve tootemärgisel esitatud tingimustele mittevastavate taimekaitsevahendite kasutamise korral.

131

Kontrollide katvuse kohta puuduvad konkreetsed ELi nõuded⁸⁰. Neljast liikmesriigist mitte ühegi riiklikes õigusnormides ei osutatud kontrollitavale minimaalsele andmekogumile. Piiratud hulk taimekaitsevahendite kasutamise-ga seotud aspekte kuulub aga nõuetele vastavuse alla:

- SMR-9⁸¹ kontrollide põhieesmärk on kinnitada, et kasutatakse ainult lubatud tooteid ja et kasutamine on kooskõlas tootemärgisel esitatud tingimustega. Kolmes liikmesriigis on SMR-9 nõuet kontrollitud alates 2011. aastast ja Rumeenias alates 2014. aastast;
- eelkõige integreeritud tõrje põhimõtete järgimise kujul toimuv pestitsiidide säästlik kasutamine pidi algselt nõuetele vastavusse kaasatama alates 2014. aastast. Määruse (EL) nr 1306/2013⁸² kohaselt on kaasamise ajakava nüüd aga ebaselge, sest see sõltub liikmesriikide tehtud edusammudest pestitsiidide direktiivi rakendamisel.

80 Välja arvatud tehniline kontroll, mis viiakse läbi vastavalt direktiivi 2009/128/EÜ artiklile 8, mille kohaselt peavad kõik pestitsiididega töötlemise seadmed läbima tehnilise kontrolli 26. novembriks 2016.

81 Programmiperioodil 2014–2020 kannab see numbrit SMR-10.

82 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1306/2013, 17. detsember 2013, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549).

132

Arvestades, et nõuetele vastavus katab piiratud hulga aspekte, peavad riiklikud kontrollid katma kõik ülejäänud aspektid (nt õhust pritsimine, pestitsiididega töötlemise seadmete asjakohasus, integreeritud tõrje). Peale Slovakkia osutati kõigi liikmesriikide tegevuskavades ka vajadusele tugendada taimekaitsevahendite kontrolle.

Nõuetele vastavuse mehhanism avaldab mõju, kuid seda ei kasutata ära täiel määral

133

Nõuetele vastavus, mis seob ühise põllumajanduspoliitika otsetoetused mitme nõude järgimisega, kehtestati 2005. aastal (vt punkt 15). See, mil määral saavutatakse sellise mehhanismiga keskkonnavalasid eesmärgid, kõnealusel juhul vee kvaliteedi parandamine, sõltub peamiselt liikmesriikide nõuete rangusest ja kehtestatud jõustamismehhanismi tõhususest.

134

Liikmesriigid vastutavad nõuetele vastavuse süsteemi rakendamise eest. Kohustuslike majandamisnõude⁸³ puhul hõlmab see konkreetsete õigusaktide asjaomaste elementide kaasamist nõuetele vastavuse tingimustesse. GAEC standardite puhul tähendab see riiklike või piirkondlike õigusaktide asjaomaste standardite kehtestamist ning põllumajandustootjatele praktiliste kohustuste määramist. Samuti pidid liikmesriigid määratlema väetiste⁸⁴ ja taimekaitsevahendite⁸⁵ kasutamise miinimumnõuded, mida kohaldatakse maaelu arengukavade teatavate meetmete (nt põllumajanduse keskkonnameede) suhtes.

Vee kvaliteedi parandamise eesmärgil võiks põllumajandustootjate suhtes kohaldatavaid nõudeid täiendada

135

Vee kvaliteedi parandamise seisukohast on eriti tähtsad kaks GAEC standardit: i) vooluveekogude äärde puhverribade loomise standard ja ii) pinnase erosiooni käsitlev standard. Ometi ei ole neljast liikmesriigist ükski loonud nii suuri puhveralasid, kui on soovitatud komisjoni tellitud uuringutes (vt punkt 106 ja **2. selgitus**). Nitraatide direktiivi nõudeid ületava meetmena on Rumeenia keelanud pestitsiidide kasutamise neil puhverribadel. Pinnase erosiooni käsitleva standardi tõttu liikmesriikides kehtestatud nõuded võiksid olla rangemad, nagu nähtub **3. selgituses** esitatud näidetest.

83 Audit hõlmas järgmisi vee kvaliteediga seotud kohustuslike majandamisnõudeid: SMR-3 kanalisatsiooni reoveesetete kasutamise kohta põllumajandusmaal, SMR-4 nitraatide direktiivi kohaldamise kohta, SMR-9 taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta.

84 Väetisi käsitlevad miinimumnõuded peavad sisaldama muu hulgas nitraaditundlikest aladest väljaspool asuvate põllumajandusettevõtete jaoks nitraatide direktiivi (vt punkt 102) alusel kasutusele võetud head põllumajandustava ja fosforisaaste alaseid nõudeid.

85 Taimekaitsevahenditega seotud miinimumnõuded peavad sisaldama muu hulgas nõuet, et toodete kasutamiseks oleks luba ja et koostisainete kasutamine oleks täidetud, ohutu hoidmise nõudeid, töötlemise seadmete kontrollimist ning vee- ja muude siseriiklikes õigusaktides tundlikeks määratletud alade läheduses pestitsiidide kasutamist käsitlevaid eeskirju.

Näited erosiooniga seotud nõuetest, mida võiks kõigis neljas liikmesriigis täiendada

Üks erosiooni ulatust mõjutav tegur on istutatud põllukultuuri liik⁸⁶. Rumeenias ja Slovakkias ei ole erosiooniohtlikul maal keelatud ühegi põllukultuuri kasvatamine.

Tšehhi Vabariigis ja Ungaris on keelatud teatavate põllukultuuride kasvatamine kindlaksmääratud kõlvikutel. Nende eeskirjadega seotud maa pindala on aga väiksem kui erosiooniohtliku maa tegelik pindala.

⁸⁶ Pinnase erosiooni eriti suured tekitajad on näiteks reas kasvatatavad põllukultuurid, nagu mais, päevalill ja suhkrupeet.

136

Seoses programmiperioodi 2007–2013 maaelu arengu toetuste miinimumnõuetega (vt punkt 134):

- ei määratlenud neljast liikmesriigist üksi väetiste fosforisaaste nõudeid, kuigi seda nõutakse asjakohases ELi määruses;
- ei määranud Ungari kindlaks asjakohaseid väetiste miinimumnõudeid põllumajandustootjatele väljaspool tundlike alasid, ning tundlike alade põllumajandustootjate suhtes kehtestatud nõuded ei olnud täielikud;
- kehtestasid neli liikmesriiki vee lähedal pestitsiidide kasutamist käsitlevate eeskirjade raames peaaesjalikult eeskirjad erikaitsealade, nagu olmevee võtmiseks mõeldud alade kohta. Vt ka punkt 135 puhverribade kohta.

137

Programmiperioodi 2014–2020 maaelu arengukavade heakskiitmise kontekstis hindas komisjon järgmisi eeltingimusi:

i) kas GAEC standardid on kindlaks määratud ning ii) kas on täidetud maaelu arengukavade raames teatavate meetmete suhtes kohaldatavad miinimumnõuded väetiste ja taimekaitsevahendite kohta. Hoolimata eespool märgitud puudujääkidest (vt punktid 135 ja 136) ei seadnud komisjon kahtluse alla kehtestatud nõuete asjakohasust ELi veepoliitika eesmärkide täitmise mõjususe seisukohast⁸⁷.

Nõuetele vastavuse jõustamismehhanismi ebapiisav hoiatav mõju

138

Ühise põllumajanduspoliitika ja/või maaelu arengukavade raames abi mittesaavate põllumajandustootjate suhtes ei kohaldata nõuetele vastavuse kontrole. Õieti ei ole ühise põllumajanduspoliitika otsetoetused ette nähtud põllumajandusettevõtetele, mille pindala on alla ühe hektari. Kui välja arvata Rumeenia⁸⁸, moodustavad alla ühe hektari suuruse pindalaga põllumajandusettevõtted põllumajandusmaast väheolulise osa.

⁸⁷ Sarnase tähelepaneku esitas kontrollikoda eriaruande nr 4/2014 punktis 46.

⁸⁸ Rumeenia statistikaameti andmetel moodustavad alla ühe hektari suuruse pindalaga põllumajandusettevõtted 54% põllumajandusettevõtetest, esindades ligi 10% põllumajandusmaast.

Tähelepanekud

139

Kontrollikoda järelgab, et valimi suuruse poolest ületasid kõik neli liikmesriiki perioodil 2011–2013 pisut ELi nõuet⁸⁹, mille kohaselt tuleb hõlmata 1% põllumajandustootjatest, kes peavad kohaldama nõuetele vastavuse standardeid. 1% suurune määr tähendab, et keskmise töenäosuse alusel kontrollitakse iga põllumajandustootjat kord 100 aasta jooksul.

140

Samuti järgisid kõik neli külastatud neli liikmesriiki ELi nõuet eristada valimi riskipõhist⁹⁰ ja juhupõhist moodustamist. Samas kaotab riskianalüüs osaliselt oma mõtte, sest tegelik kontrollitud valim ei pruugi hõlmata ainult suurima riskiga põllumajandustootjaid. See tuleneb asjaolust, et lõppvalikus võetakse arvesse ka kontrolle läbi viivale riiklikule/piirkondlikule asutusele kättesaadavaid inimressursse.

141

Kontrollide sisu kohta leidis kontrollikoda, et:

- seoses SMR-4 nõudega nitraatide direktiivi kohaldamise kohta katavad kontrollid Ungaris, Rumeenias ja Slovakkias enamiku nitraatide tegevuskavades määratletud nõuetest. Tšehhi Vabariigis viiakse mõne nitraate käsitleva tegevuskava nõudega seoses läbi nõuetele vastavuse kontrollid, teistega seoses aga riiklikud kontrollid (vt punkt 119);

- Ungaris olid maaelu arengukavade teatavate meetmete suhtes kehtivate miinimumnõuete kontrollid ebapiisavad (vt punkt 136). Tšehhi Vabariigis ja Rumeenias ei kohaldatud kontrolle sõnniku ladustamiseks nõudele. Rumeenias ei olnud määratletud taimekaitsevahendite kasutamise miinimumnõuete kõiki aspekte ja seega tehti kontrollidega kindlaks ainult see, kas kasutatud on üksnes lubatud tooteid.

142

Nõuetele vastavuse kontrollide süsteemile on omane piirang, et osa nõudeid on nende iseloomu tõttu väga keeruline kontrollida. Näiteks mõnda nõuet on võimalik kontrollida ainult teataval perioodil aastas või teatavate ilmastikuolude puudumisel (nt tugev tuul, jäide), mis ei pruugi tingimata kokku langeda kohapealse kontrolli ajastusega. Nelja külastatud liikmesriigi kontrollid koondusid enamjaolt teise poolaastasse. Talvekuudel ja peamisel kasvuperioodil ei toimunud kontrolle (Ungaris ja Rumeenias) või toimus neid väga vähe. Peale asjaolu, et see on vastuolus teatavate regulatiivsete nõuetega, tähendab see ka seda, et teatavaid veega seotud nõudeid ei saa kohapeal visuaalselt kontrollida.

89 Komisjoni määrus (EÜ) nr 1122/2009, 30. november 2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega (ELT L 316, 2.12.2009, lk 65).

90 Kõigis neljas liikmesriigis muutusid aastate jooksul valimi moodustamiseks kasutatud riskitegurid, mis näitab, et asjakohaste tegurite kehtestamisega on teatavaid raskusi.

143

Kontrollide tõhusust mõjutab ka asjaolu, et tähtsateks tõenditeks on põllumajandustootjate endi poolt eelkõige väetisteregistris (mis sisaldab andmeid väetamisperioodi ja kasutatud koguste kohta) tehtud avaldused. Mida sagedamini registrit ajakohastatakse, seda täpsem on teave. Registrit tuleb pidada kas järjepidevalt (Ungari, Rumeenia ja Slovakkia) või iga kuu lõpus ajakohastada (Tšehhi Vabariik).

144

Viimaseks tuleb mainida, et paljude nõuete korral on põllumajandustootja nõuetele vastavuse kulud (nt saamata jäänud toodang ja sissetulek) suuremad kui võimalik määratav trahv, st toetussummat võidakse vähendada ainult kuni 5%⁹¹, ja seega ei ole sellistel kärbetel tõelist hoiatavat mõju⁹².

Maaelu arengu meetmete potentsiaali vee kvaliteediga seotud probleemide käsitlemiseks ei kasutata täiel määral

145

Kehtivaid õigusakte (nt nitraatide direktiivi) täiendavad meetmed, mis esitati veemajanduskavades, olid peamiselt seotud maaelu arengukavadega⁹³.

146

Kavad sisaldavad meetmeid, mida sihtrühm (nt põllumajandustootjad) võib vabatahtlikult järgida. Maaelu arengu meetmete raames toetust saavad isikud võtavad endale kohustuse täita oma liikmesriigi kehtestatud eritingimusi.

Põllumajanduse keskkonnakavad, mis võivad vee kvaliteeti parandada, hõlmavad vähem kui 30% põllumajandusmaast

147

Kontrollikoda leidis, et nelja liikmesriigi perioodi 2007–2013 maaelu arengukavades kirjeldati põllumajandusest lähtuva reostuse kahjulikkust veele väga üldiselt ning see ei olnud ilmtin-gimata järjepidev⁹⁴ veemajanduskava-des esitatud teabega⁹⁵.

148

Komisjoni määruses (EÜ) nr 1974/2006⁹⁶ nimetati meetmed, mis võiksid kuuluda maaelu arengukavadesse. Neljas liikmesriigis kasutatavad kõige tähtsamad meetmed, mis avaldavad vee kvaliteedile otsest positiivset mõju, on järgmised:

- meede 121 „põllumajandus-ettevõtete moderniseerimine”: neli liikmesriiki⁹⁷ kasutasid seda meetet sõnnikumahutite ostu rahastamiseks. Iga-aastastes rakendusaruannetes, milles kirjeldatakse meetmetega seotud edusamme, ei ole esitatud teavet mahutite arvu ega kaasrahastatud investeeringukulude kohta;

91 Komisjoni määruses on säte vähendada üldjuhul toetussummat 3% võrra. Liikmesriikidel on õigus summat mitte vähendada, alandada määra 1%-le või tõsta see maksimaalsele 5%-le. Kõrgemaid määri kohaldatakse nõuete korduva rikkumise juhtudel ja kui liikmesriik leiab, et nõuete rikkumine on tahtlik.

92 Vt eriaruande nr 8/2008 punkt 69.

93 Neljast külastatud liikmesriigist igaühe kohta on olemas üks maaelu arengukava.

94 Sarnase tähelepaneku esitas kontrollikoda eriaruande nr 4/2014 punktis 52.

95 Kui maaelu arengukavade keskkonnanalase hindamise aruanded koostati 2006. aastal, siis veemajanduskavade kohased keskkonnanalüüsid tuli lõpule viia hiljemalt 2. detsembriks 2004 (veepoliitika raamdirektiivi artikkel 5).

96 Komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006, 15. detsember 2006, milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad (ELT L 368, 23.12.2006, lk 15).

97 Rumeenias teevad mahutid kättesaadavaks tavaliselt kohalikud asutused. Neile asutustele ei olnud maaelu arengukavade toetusi ette nähtud.

- meede 214 „põllumajanduslik keskkonnatoetus” (vt punkt 13): meetme tähtsus programmiperioodi 2007–2013⁹⁸ raames eraldatud rahaliste vahendite seisukohast on liikmesriigiti erinev (vt **8. tabel**);
- meede 221 „põllumajandusmaa esmane metsastamine⁹⁹”: see meede ei olnud neljas liikmesriigis prioriteetne, kuna sellele eraldati väga vähe rahalisi vahendeid.

149

Tšehhi Vabariik ja Ungari nimetasid vee kvaliteeti edendavate meetmetena ka¹⁰⁰ meedet 211 „ebasoodsate looduslike tingimuste toetus mägipiirkondade põllumajandustootjatele” ja/või meedet 212 „toetus põllumajandustootjatele ebasoodsate tingimustega piirkondades, v.a. mägipiirkonnad”. Teised kaks liikmesriiki ei maininud ühtegi piirkonda, kuigi ka nemad kasutasid nimetatud meetmete raames vahendeid. Kontrollikoda on seisukohal, et meetmetel on ainult kaudne mõju, sest nende põhieesmärk on tagada põllumajandusmaa jätkuv kasutamine. Säilitamine ei paranda keskkonna olukorda, kuid mittekaitsemine halvendaks seda¹⁰¹. Tšehhi Vabariigis antakse põllumajandustootjatele toetusi ainult rohumaa säilitamise eest. Rohumaa on vee kvaliteedile kasulik¹⁰² kui maa, kus kasvatatakse põllukultuure. Kõigil juhtudel aga antakse toetusi selleks, et säilitada/kaitsta olemasolevat maastikku.

98 Programmiperioodiks 2014–2020 on neli liikmesriiki eraldanud samaväärsele meetmele vähem vahendeid, eriti Slovakkia (63% vähem) ja Ungari (43% vähem).

99 Ajakirja *Hydrology and Earth System Sciences* 8. köites (nr 4), lk 764–777 avaldatud A. Bastrup-Birki ja P. Gunderseni artikli „Water quality improvements from afforestation in an agricultural catchment in Denmark illustrated by the INCA model” kohaselt „[...] vähendab maa muutmise intensiivsest põllumajandusmaast metsaks märkimisväärselt nitraatide norgumist põhja- ja pinnavette, peamiselt tänu sellele, et väetiste ja sõnniku kasutamise lõpetamisega lõpeb ka lämmastiku laotamine sellele maale [...]”.

100 Aruandlus komisjonile eel määratletud näitaja R6 kohta – „edukalt majandatav piirkond, mis parandab vee kvaliteeti”: Tšehhi Vabariik 844 717 ha (ehk 20% kogu põllumajandusmaast) ning Ungari 59 959 ha (ehk 1% kogu põllumajandusmaast).

101 Slovakkia märkis ära ka 348 860 hektari suuruse ala meetme 226 „metsapotentsiaali taastamine ja ennetustegevus” raames. Et põhieesmärk on taastada loodusõnnetustest ja tulekahjudest laastatud mets, ei ole mõju vee kvaliteedile otsene, sest meetmega ei laiendata metsamaad.

102 Rohumaad võivad vähendada pinnase erosiooni. Ka pinnase kvaliteet on üldiselt parem kui põllumaadel ning võimaldab paremat ja/või rohkem vihmavee infiltratsiooni, mis vähendab äravoolu (mis sisaldab pinnases või pinnasel olevaid toitaineid).

8. tabel

Meetmele 214 „põllumajanduslik keskkonnatoetus” ette nähtud rahalised vahendid seisuga 31.12.2014 (väljendatuna miljonites eurodes)

Liikmesriik	Eelarve (ja osakaal maaelu arengukava riiklikest koguvahenditest)	Eelarve täitmine (ja osakaal meetme eelarvest)
Tšehhi Vabariik	1101,2 (30%)	1085,7 (99%)
Ungari	1137,3 (22%)	1169,6 (103%)
Rumeenia	1270,6 (14%)	1340,9 (106%)
Slovakkia	390,2 (15%)	357,3 (92%)

Allikas: maaelu arengukavade 2014. aasta rakendusaruanded.

150

Meetme 214 „põllumajanduslik keskkonnatoetus“ alla lisasid liikmesriigid mitu erinevat kava. Eri kavadele kehtivad erinevad kohustused, mis võivad hõlmata väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamise piiramist või keelamist ja/või külvikorda käsitlevaid eeskirju¹⁰³. Kohustused, mida põllumajandustootja nõustub täitma, peavad minema kaugemale kehtivatest asjaomastest õigusaktidest, sh kohustuslikest majandamisnõuetest ja GAEC standarditest (nt väetiste kasutamist käsitlevad nõuded peavad olema rangemad kui nitraatide direktiivi raames kehtestatud tegevuskavade nõuded).

151

Kavad, mida põllumajandustootjad võivad vabatahtlikult järgida, ei ole põllumajandustootjate seas võrdselt edukad. **9. tabelis** on esitatud liikmesriigiti kõige edukamad kavad, mille puhul moodustas programmi-perioodil 2007–2013 nende kavade raames toetatud kogupindala (hektarites) 2014. aasta lõpuks enam kui 10% liikmesriigi põllumajandusmaast. Tabelis on näidatud ka põllumajandustootja kohustused seoses väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamise ning külvikorda käsitlevate eeskirjadega.

103 Pinnase erosiooni on võimalik vähendada või ära hoida põllukultuuri muutmisega.

9. tabel

Põllumajandusmaa osakaal ja kohustused kõige edukamate põllumajanduse keskkonnakavade raames seisuga 31.12.2014

Liikmesriik	Kava (ja toetust saav pindala hektarites ¹ protsendina kogu põllumajandusmaast)		Kohustused (loetelu ei ole ammendav)
Tšehhi Vabariik	Rohumaa säilitamine	(16,5%)	Kahes kõige tähtsamal allkavas: kasutatava lämmastiku piiramine ja mineraalväetise eemaldamine.
	Mahepõllumajandus	(10,7%)	Ainult lubatud väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamine. Alates 2009. aastast nõukogu määruse (EÜ) nr 834/2007 ² kohaldamine.
Ungari	Põllukultuuride tootmise integreeritud kava	(11%)	Nõutav on toitainete haldamise kava ³ . Kohaldatakse külvikorda käsitlevaid eeskirju. Kasutada ainult kindlaksmääratud keskkonnasõbralikke taimekaitsevahendeid.
Rumeenia	Nn kõrge loodusliku väärtusega rohumaa ja traditsiooniline põllumajandus	(22,2%)	Pestitsiidide kasutamine ei ole lubatud. Keelatud on mineraalväetiste kasutamine ja piiratakse lämmastiku kasutamist orgaanilistes väetistes.
Slovakkia	Keskkonnasõbralik põllumajandus – põhikava	(18,4%)	Lubatud on kasutada ainult kindlaid taimekaitsevahendeid. Olenevalt allkavast: mineraalväetised on keelatud või piiratakse lämmastiku kasutamist.

- Arvesse võetakse põllumajanduse keskkonnakohustuste alla kuuluvat kogupindala. Sama ala tohib arvestada mitu korda, kui ühel alal kehtib mitu kohustust. Kavade kaupa näitajaid, mis ei hõlma topeltarvestamist, saadaval ei ole.
- Nõukogu määrus (EÜ) nr 834/2007, 28. juuni 2007, mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise ja määruse (EMÜ) nr 2092/91 kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 189, 20.7.2007, lk 1), mis jõustus 1. jaanuaril 2009.
- Toitainete haldamise kava põhieesmärk on kehtestada konkreetsetel ajahetkedel vajalikud väetisekogused, võttes arvesse pinnase omadusi, põllukultuuride vajadusi, kliimat jms, et saavutada väetiste optimaalne kasutamine ja vältida seeläbi üleväetamist.

Allikas: maaelu arengukavade 2014. aasta rakendusaruanded.

152

Olemasoleva teabe alusel hindab kontrollikoda, et neljas liikmesriigis kuulub programmiperioodil 2007–2013 vee kvaliteedile kasulike põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustuste alla 15–30% põllumajandusmaast. Tšehhi Vabariigis, Ungaris ja Rumeenias hõlmab aga mõni tähtsam kava rohumaid (vt **9. tabel**). Need kavad puudutavad peamiselt olemasolevaid rohumaid ja kuigi säilitamine ei paranda keskkonna olukorda, halvendaks seda suutmatust olemasolevat seisundit säilitada.

153

Kooskõlas määruse (EÜ) nr 1698/2005¹⁰⁴ artikliga 39 peavad põllumajandustootjad täitma põllumajanduse keskkonnakava raames võetud kohustusi 5–7 aastat. See, kas pärast 5–7aastast perioodi jätkavad põllumajandustootjad sarnaste kohustustega, sõltub mitmest tegurist, nt rahalise abi kättesaadavusest toetuste kujul ja kasumlikkuse kaalutlustest.

154

Kontrollikoja analüüs eri kohustuste kohta tõi ilmsiks järgmised puudujäägid:

- hoolimata puhverribade tähtsusest veekaitstes ei kehtestatud üheski põllumajanduse keskkonnakavas laiemate ribade nõuet kui see, mida põllumajandustootjad peavad täitma GAEC standardite alusel (vt punkt 135 ja **2. selgitus**);

- Rumeenias ja Slovakkias kõige tähtsamates kavades kehtestatud lubatud väetiste lämmastikukogus hektari kohta (vt **9. tabel** (Slovakkia põhikava)) on kas väga lähedal riigis kasutatavale keskmisele lämmastikukogusele (Rumeenias) või sellest suurem (Slovakkia) ja järelikult on selliste kavade lisaväärtus vee kvaliteedi jaoks eeldatavasti väike;
- erosiooni vähendada aitavad tähtsaimad kavad on seotud olemasolevate rohumadega (vt punkt 152).

Maaelu arengukavade jõustamismehhanismi hoiatav mõju ei ole piisav

155

Põllumajanduse keskkonnameetme kavad sisaldavad mitut vee kvaliteedile kasulikku sätet, kuid need on tõhusad vaid nende õigel kohaldamisel. Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011¹⁰⁵ kohaselt peavad liikmesriigid läbi viima kõigi saadud toetusetaotluste halduskontrollid ja kohapealsed kontrollid, mis hõlmavad sõltuvalt toetuskavast vähemalt 5% kõigist toetusesaajatest või kuludest.

156

Oma 2014. aasta tegevusaruandes väljendas komisjon (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat) kahtlusi seoses maaelu arengu kulutuste kontrollisüsteemide usaldusväärsusega¹⁰⁶ Rumeenias ja Ungaris.

104 Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, 20. september 2005, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1).

105 Komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määruse (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8), artiklid 11, 12 ja 25.

106 Kinnitus, et kehtestatud kontrollisüsteemid tagavad piisaval määral raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse.

157

Kontrollikoda leiab, et ELi põllumajanduse keskkonnatoetuste kontrollisüsteem ei ole piisavalt tõhus¹⁰⁷. Peamised põhjused: i) põllumajandustootjatel ei ole erilist stiimulit nõuete täitmiseks, sest tehtud jõupingutusi ei hüvita kohene hea mõju põllumajandustevõttele, ii) kohapealsete kontrollide määr on madal¹⁰⁸ ning iii) karistuste ja toetuste kärpimise süsteemil ei ole suurt hoiatavat mõju¹⁰⁹.

Põllumajandusest lähtuva hajureostuse korral rakendatakse „saastaja maksab“ põhimõtet ainult piiratud ulatuses

„Saastaja maksab“ põhimõtet on raske kohaldada

158

Keskonnastutuse direktiivi¹¹⁰ kohaselt tuleks keskkonnakahjustuste ärahoidmisel ja parandamisel järgida „saastaja maksab“ põhimõtet: käitaja, kelle tegevus on põhjustanud keskkonnakahjustuse, tuleb lugeda majanduslikult vastutavaks. Ühtlasi tunnistatakse direktiivis, et keskkonnastutus ei ole sobiv vahend käsitlemaks ulatuslikku hajureostust, sest sellisel juhul ei ole kahjulikku keskkonnamõju võimalik seondada teatud üksikisikute tegudega või tegematajätmistega.

159

„Saastaja maksab“ põhimõtte kohaldamisega põllumajandusest lähtuva hajureostuse valdkonnas kaasnevad meetodilised probleemid: ühelt poolt on raske saastajat kindlaks teha ja teisalt on keeruline tuvastada põhjuslikku seost põllumajandustootja teatava tegevuse ning tekitatud reostuse või kahju vahel.

160

Põllumajanduses loetakse „saastaja maksab“ põhimõtte rakendamiseks piirangute kehtestamist põllumajandustootjatele (nt nitraate käsitlevate tegevuskavadega kehtestatud nõuded) ilma rahalise hüvitise andmiseta. Samas aga, kui põllumajandustootjaid tasustatakse vabatahtliku keskkonnanalases tegevuses osalemise eest, nt meetme 214 „põllumajanduslik keskkonnatoetus“ raames, on „saastaja maksab“ põhimõtte asemel tegemist pigem tootja tasustamise põhimõttega.

161

Üks võimalus reostusega seotud keskkonnakulude (keskkonnakahju maksumus) katmiseks on kohaldada asjakohast karistussüsteemi juhul, kui põllumajandustootjad ei järgi neile kehtestatud piiranguid. Kontrollikoda tuvastas sellega seoses mitu puudujääki (vt punktid 120, 130, 144 ja 157). Nõuetele vastavus võib osutada kasulikuks, kuid ainult osaliseks vastuseks „saastaja maksab“ põhimõttele, sest trahvisummat ei arvutata tekitatud kahju maksumuse põhjal, mistõttu see võib hõlmata vaid osa tekitatud kuludest. Paljudel juhtudel ei ole karistused proportsioonis põllumajandustootja poolt rikutud nõuetele vastavuse tingimuste tõsidusega.

107 Vt eriaruanne nr 23/2014 „Vead maaelu arengu kulutustes: mis on nende põhjused ja mida tehakse nende parandamiseks?“, punktid 59, 62, 64 ja 65 (<http://eca.europa.eu>).

108 5% suurune määr (vt punkt 155) tähendab, et keskmise tõenäosuse alusel kontrollitakse iga põllumajandustootjat kord 20 aasta jooksul.

109 Äärmuslikel juhtudel, kui põllumajandustootjad ei ole täitnud ühtegi kohustust ja kogu toetus nõutakse tagasi, võivad tootjad olla samas olukorras nagu siis, kui nad ei oleks kohustust üldse võtnudki.

110 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/35/EÜ (keskkonnastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta) (ELT L 143, 30.4.2004, lk 56), mida muudeti direktiiviga 2006/21/EÜ (ELT L 102, 11.4.2006, lk 15) ja direktiiviga 2009/31/EÜ (ELT L 140, 5.6.2009, lk 114), põhjendus 2.

162

Teine võimalus „saastaja maksab“ põhimõtte rakendamiseks ja kulude katmiseks on kasutada majanduslikke vahendeid (nt väetiste või taimekaitsevahendite keskkonnamaksud). Nii Slovakkia kui ka Tšehhi Vabariik kavatsevad analüüsida majanduslike vahendite kasutamist sellistel eesmärkidel, kuid ei Ungari ega Rumeenia maininud oma veemajanduskavades majanduslike vahendite võimalikku kasutamist.

Komisjon ei nõua liikmesriikidelt hajureostuse kulude katmise tagamist

163

Veepoliitika raamdirektiivis (artikkel 9) nõutakse, et veekasutuse eri valdkonnad¹¹¹ annaksid piisava panuse veearustusteenuste kulude¹¹² katmisse. Direktiivi artikli 9 järgimine on üks kriteeriumidest, mille alusel hinnata programmiperioodiks 2014–2020 kehtestatud konkreetse eeltingimuse täitmist.

164

Komisjon hindas direktiivi artikli 9 järgimist partnerluslepingute heakskiitmise kontekstis ja konkreetsemalt seoses põllumajandusega perioodi 2014–2020 maaelu arengukavade heakskiitmise raames. Komisjon märkis kõigi nelja liikmesriigi kohta, et põllumajandussektorist lähtuva haju-reostuse kulud tuleks välja arvutada ning lisada kulude ja nende katmise majandusanalüüsi, kuid ta ei nõua tegevuskava liikmesriikidelt, kes ei kata hajureostuse kulusid või teevad seda ainult osaliselt.

165

2015. aasta teatises¹¹³ märkis komisjon, et veemajanduskavade meetmed keskkonna- ja ressursikulude katmise kohta on piiratud. Komisjon ei ole veel esitanud suuniseid kulude katmise võimalike meetodite ja valdkonna parimate tavade kohta.

111 Kõik tegevused, millel on suur mõju vee seisundile.

112 Veevarustusteenuste kulud sisaldavad keskkonna- ja ressursikuluseid. Keskkonnakulud on sellise kahju maksumus, mida veekasutuse valdkonnad tekitavad keskkonnale ja ökosüsteemidele ning keskkonna kasutajatele (nt vee ökosüsteemide ökoloogilise kvaliteedi vähendamine või tootliku pinnase sooldumine ja degradatsioon). Ressursikulud on muude veekasutuse valdkondade kasutamata jäänud võimaluste maksumus; võimaluste kasutamata jätmise tuleneb sellest, et ressursi vähenemise määr on kõrgem kui selle toitumise või taastumise määr (nt kui võetakse liiga palju põhjavett).

113 9. märtsi 2015. aasta teatis COM(2015) 120 final: „Veepoliitika raamdirektiiv ja üleujutuste direktiiv: meetmed ELi vee hea seisundi saavutamiseks ja üleujutusrisi vähendamiseks“.

166

Neljal liikmesriigil on veel palju teha, et saavutada pinnavee hea kvaliteet, mis on veepoliitika raamdirektiivi peamine eesmärk. Vee kvaliteedi alal tehtavate edusammude kiirendamiseks peavad liikmesriigid oma jõupingutusi suurendama.

Veemajanduskavade kasutamine vee parema kvaliteedi saavutamise vahendina

167

Veemajanduskava kui integreeritud veemajanduse saavutamise vahendi kehtestamine oli 2000. aasta veepoliitika raamdirektiivi üks tugevusi, kuid tegelikult on kavades puudujääke seoses reostuse kindlakstegemise ja parandusmeetmete määratlemisega.

168

Nelja liikmesriigi 2009. aasta veemajanduskavade ja 2015. aasta esialgsete ajakohastatud versioonide võrdlusest nähtus, et veekogude ökoloogiline ja keemiline seisund on paranenud vähe. Kontrollikoda märgib siiski, et edusammud veekogude seisundi üksikute tegurite puhul võivad jääda varju reegli „üks halb – kõik halb” kohaldamise tõttu¹¹⁴. Seisundi paranemise madalat taset oli oodata, arvestades, et suure arvu veekogude suhtes ei kohaldatud hea seisundi saavutamise 2015. aasta tähtaega (vt punktid 26, 27, 45 ja 46).

169

Nelja liikmesriigi seiresüsteemide puudujääkide tõttu ei olnud andmeid veekogu halba seisundit põhjustava reostuse liigi ega eri reostusallikate suhtelise tähtsuse kohta. Andmete võrreldavust mõjutas ka asjaolu, et nelja liikmesriigi seas oli suuri erinevusi hinnatud konkreetsete füüsikalise-keemiliste saasteainete arvus. Terviklike andmete puudumine takistab sihipärase ja kulutõhusate meetmete kindlaksmääramist (vt punktid 28–32).

170

Liikmesriikide huvi olukorda parandavate meetmete kindlaksmääramise vastu oli piiratud ja seepärast oli selles valdkonnas piiratud ka veemajanduskavade lisaväärtus (vt punktid 33–41), sest:

- nendes keskendutakse põhimeetmetele, st kehtivate õigusaktide (ELi direktiivid) rakendamisele, ning
- muud põhimeetmed ja lisameetmed kas ei hõlma kõiki reostusprobleeme, ei sisalda teatavate vahendite pakutavate võimaluste hindamist või ei ole nende ulatus selge.

114 Veekogu lõpliku seisundi määrab hindamisprotsessi käigus avastatud halvim element.

171

Lisaks on veemajanduskavades parimal juhul ainult osaliselt viidatud erinevate meetmete eeldatavale mõjule. Teave meetmete rakendamiseks vajaliku rahasumma ja selle kättesaadavuse kohta ei ole täielik. Veemajanduskavade ettevalmistajate ning rahaliste vahendite heakskiitjate ja eraldajate vaheline kooskõlastamine ei ole alati tagatud (vt punktid 42–44).

172

Komisjon töötas koos liikmesriikidega välja veepoliitika raamdirektiivi kohaldamise suunised. Lisaks esitas komisjon mitmes teatises 2009. aasta veemajanduskavade kohta liikmesriigi põhiseid soovitusi. Komisjon ei alustanud nelja liikmesriigi suhtes 2009. aasta kavades tuvastatud puudujääki kohta rikkumismenetlusi. Perioodi 2014–2020 rakenduskavades täpsustatud meetmed, mida tuleb võtta asjakohase eeltingimuse täitmata jätmise korral, ei hõlmanud kõiki puudujääke. Selle asemel loodab komisjon liikmesriikide heale tahtele ja pühendumusele suurendada jõupingutusi kahepoolsete kohtumiste protokollides märgitud nõudmiste põhjal. 2015. aasta esialgsetes veemajanduskavades on jätkuvalt arvukalt erandeid hea seisundi saavutamise tähtajast ning paljud kontrollikoja ja komisjoni leitud puudujäägid seoses sobivate meetmete kindlaksmääramisega on endiselt alles (vt punktid 47–50).

1. soovitus

Komisjon peaks:

- a) esitama rohkem eristatud aruandluse suunised vee kvaliteedi valdkonnas tehtud edusammude kohta, mis võivad jääda varju reegli „üks halb – kõik halb” kohaldamise tõttu;
- b) edendama andmete võrreldavust, näiteks vähendades ökoloogilise seisundi hindamiseks kasutatavate füüsikalise-keemiliste ainete arvu erinevusi;
- c) jätkama järelevalvet liikmesriikide edusammude üle vee hea kvaliteedi saavutamisel, mis on veepoliitika raamdirektiivi eesmärk.

Liikmesriigid peaksid:

- d) tagama kvaliteetse veeseire, et saada veekogude kaupa täpset teavet reostuse olukorra ja päritolu kohta, mis võimaldab parandusmeetmete täpsemat suunamist ja suurendab nende kulutõhusust. Näiteks põllumajanduses võiks see tähendada kohustuslike ja vabatahtlike meetmete mõjusa kombinatsiooni leidmist;
- e) esitama oma veemajanduskavades i) selged põhjendused veepoliitika raamdirektiivi tähtaegadest erandite tegemise kohta, ii) teabe meetmete rakendamise rahastamise kohta ja iii) teabe meetmete eeldatava mõju kohta;
- f) tagama veemajanduskavade meetmeid määratlevate ja projektide rahastamist heakskiitvate asutuste vahelise kooskõlastuse.

Meetmete rakendamine asula- ja tööstusreovee põhjustatud reostuse vähendamiseks

173

Liikmesriigid tegid edusamme orgaanilise ja toitainereostuse eemaldamisel asulareoveepuhastitest ärajuhitavast reoveest. Veereostuse vähendamiseks olemasolevaid vahendeid, nagu jõustamismehhanism ja veereostusmaks, aga ei kasutatud piisavalt hästi.

Linnastud

174

Seoses asulareovee puhastamise direktiivi rakendamisega (vt punktid 53–65), mis on linnastutest lähtuva reostuse korral põhimeede, tehti edusamme reovee kogumises (st suurenes kanalisatsioonisüsteemiga ja puhastiga ühendatud kodumajapidamiste arv) ja reovee nõuetekohases puhastamises. Kõik neli liikmesriiki olid aga direktiivi rakendamise vahe- või lõpptähtaegade ajakavast maas (vt ka eriaruande nr 2/2015 järeldused ja soovitused).

175

2009. aasta veemajanduskavades puudus teave muude põhimeetmete ja lisameetmete kohta, mida tuleb võtta seoses veekogudega, mille seisundit ei hinnatud heaks:

- puhastiga veel ühendamata reovee kohta ei olnud märgitud, kuidas kavatakse reostuskoormusega tegeleda (individuaalsetesse süsteemidesse juhitav reostuskoormus linnastute puhul, mille ie on 2000 või suurem, ja reostuskoormus linnastute puhul, mille ie on väiksem kui 2000) (vt punktid 58–60);
- puuduvad viited sellele, millised asulareoveepuhastid vajavad rangemaid heite piirnorme (v.a Rumeenia kavas) (vt punktid 66–68);
- mikrosaasteainete küsimust ei käsitletud. Neljas liikmesriigis ei ole ELi tasandi ega riiklike õigusnorme heite piirnormide kohta (vt punktid 69–70).

176

Jõustamismehhanismiga seoses järel-dab kontrollikoda, et reoveepuhastite käitajate kasutatav enesekontrolli süsteem heitvee kontrollimiseks oli üldiselt rahuldav. Riiklike kontrollide süsteemis leidis aga puudujääke, sest kontrollide sagedust ei olnud ette kirjutatud ja mõnes liikmesriigis oli see väike (Slovakkia) või ei saanud seda hinnata (Ungari). Lisaks on Rumeenias kontrollide hoiatav mõju piiratud, sest heite piirnormide ületamise korral eelistatakse teha trahvi asemel hoiatus (vt punktid 71–78).

177

„Saastaja maksab” põhimõtte rakendamise korral nõutakse reovett keskkonda juhtivatelt kütistelt veereostusmaksu tasumist, kuid sellest on teatavaid erandeid Tšehhi Vabariigis, Rumeenias ja Slovakkias. Maksu ei nõuta iga orgaanilist ja toitaineerostust näitava parameetri pealt ning maksusummad saasteainete kaupa (keskkonda juhtimine mg/l) on neljas liikmesriigis väga erinevad. Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias võib teatavate parameetrite suhtes kehtestatud maks mõjutada lubades kehtestatud heite piirnormide järgimist (sest parameetritest kinnipidamisel maksu ei nõuta), samas kui Ungaris ja vahel ka Rumeenias võib see ergutada järgima kehtestatud heite piirnormidest rangemaid piirnorme seoses nende parameetritega, mille suhtes on kehtestatud maks. Mõju olemasolu sõltub makstavast summast: üheski veemajanduskavas ei hinnatud hoiatavat mõju (vt punktid 79–82).

Tööstuskäitised

178

Teatavad tööstuskäitiste kategooriad kuuluvad tööstusheidete direktiivi reguleerimisalasse (põhimeede). Parimat võimalikku tehnikat käsitlevates järeldustes, mille komisjon teeb tööstusharude kaupa, on osutatud heite piirnormidele. 2015. aasta lõpuks oli tehtud vaid seitse sellist järeldust (vt punkt 85).

179

2009. aasta veemajanduskavadest puudusid muud põhimeetmed ja lisameetmed veekogude kohta, mille seisundit ei hinnatud heaks: puudusid konkreetseid saasteaineid või heite keskkonda juhtijaid puudutavad meetmed (nt osutamine keskkonda juhtimise lubadesse lisatavatele konkreetsetele ainetele ja piirnormidele). Ungari ja Slovakkia lisasid oma veemajanduskavadesse meetmetena lubade väljastamise korra või konkreetsete lubade läbivaatamise. Kontrollikoda leidis aga, et mitme puudujäägi ja väljajätmise tõttu ei ole läbivaatamine tõhus (vt punktid 87–92).

180

Kontrollikoda järeldab, et (vt punktid 89–91):

- heite piirnormide kehtestamisel sõltuvad pädevad asutused teataval määral heite keskkonda juhtijate esitatud teabest. Seda eriti siis, kui riiklikes õigusnormides on kehtestatud ainult suunavad piirnormid või neid ei olegi kehtestatud;
- ainult mõnel juhul sisaldavad tööstusreovett vastuvõtivate asula reoveepuhastite reovee keskkonda juhtimise load muude saasteainete kui orgaanilise materjali ja toitainete piirnorme.

181

Jõustamismehhanismi raames tehakse tööstusheidete direktiivi reguleerimisalasse mittekuuluvate tööstuskäitiste poolt reovee kaudse (ühiskanalisatsioonivõrgu kaudu) keskkonda juhtimise suhtes vähe riiklikke kontrolli. Selle asemel tegid asulareoveepuhastite käitajad enamikul juhtudel (28 auditeeritud puhastist 85%) kohapealset kontrolli tööstuskäitistes. Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias määratud trahvide hoiatav mõju on aga tõenäoliselt piiratud. Heite otse keskkonda juhtijate kontrollidega seoses on olukord sarnane punktis 176 kirjeldatuga (asulareoveepuhastite kontrollid) (vt punktid 93–97).

182

Veereostusmaks võib ainult harvadel juhtudel mõjutada järgima lubades kehtestatud heite piirnorme või mine-ma neist kaugemale, sest maksu nõutakse ainult piiratud arvu saasteainete korral (orgaanilised ained, toitained ja mõned raskmetallid) (vt punkt 98).

2. soovitus

Komisjon peaks:

- a) hindama, kuidas kõige paremini kehtestada siduvaid kriteeriume liikmesriikide töhusa kontrolli jaoks, mis hõlmab tööstusheidete direktiivi reguleerimisalasse mittekuuluvaid reoveepuhasteid.

Liikmesriigid peaksid:

- b) osutama, milliste veekogude kohta on nende ebapiisava kvaliteedi tõttu vaja kehtestada konkreetsetele heite keskkonda juhtijatele meetmeid. Asulareoveepuhastite puhul hõlmab see lubades selliste heite piirnormide kehtestamist, mis on rangemad kui seadusega orgaanilise ja toitaineerostuse parameetritele kehtestatud normid, ning piirnormide kehtestamist prioriteetsetele ja muudele keemilistele ainetele või mikrosaasteainetele;
- c) hindama jõustamismehhanisme ja tagama nende tõhususe, eelkõige kohaldatavate trahvide vajaliku katvuse ja hoiatava mõju;
- d) hindama, kas veereostusmaksu saab kasutada majandusliku vahendina, et rakendada „saastaja maksab” põhimõtet vähemalt peamiste vee kvaliteeti kahjustavate ainete suhtes.

Meetmete rakendamine põllumajandusest lähtuva hajureostusega tegelemiseks

183

Üldjoontes kasutasid liikmesriigid paremini ära nitraatide direktiivi, kuid ei soovinud täiel määral kasutada selliseid olemasolevaid vahendeid nagu jõustatismehhanismid, nõuetele vastavuse GAEC standardid, maaelu arengu meetmed ja „saastaja maksab“ põhimõte.

184

Seoses nitraatide direktiivi rakendamise ja tähtsaima põhimeetmega põllumajandusest lähtuva reostuse kohta tugevdasid Tšehhi Vabariik, Ungari ja Rumeenia järk-järgult nitraaditundlike alade põllumajandustootjate suhtes kohaldatavaid nõudeid. Selle peamine ajend oli komisjoni tegevus. Slovakkia ei järginud piisaval määral komisjoni soovitusi ja seepärast algatas komisjon 2012. aastal Slovakkia suhtes rikkumismenetluse (vt punktid 101–110).

185

Hoolimata kolmes liikmesriigis tehtud edusammudest tuleks nõudeid siiski veel karmistada (vt punktid 111–115).

186

Eutrofeerumise suundumust ei saa hinnata, sest andmed ei ole võrreldavad. Kontrollikoda märgib, et nitraatide direktiivi kohane aruandlusperiood ei lange kokku veepoliitika raamdirektiivi omaga (vt punktid 113–114).

187

Seoses muude põhimeetmete ja lisameetmetega (vt punktid 123–129 ja 135–137) järeldab kontrollikoda, et:

- pestitsiidide kasutamist käsitlevad meetmed olid kas ebamäärased või viitasid pestitsiidide tegevuskavadele. Osast kavadest puuduvad aga arvulised eesmärgid, rakendamise tähtajad ja teave meetmete rakendamiseks vajalike rahaliste vahendite kohta. 2015. aasta keskpaigaks ei olnud komisjon algatanud rikkumismenetlusi nende kavade puudujääkide kohta;
- GAEC standardeid ja maaelu arengu valdkonna miinimumnõudeid oleks asjakohane karmistada. Komisjon ei hinda süstemaatiliselt nõuete asjakohasust ELI veepoliitika eesmärkide täitmise mõjususe seisukohast ning kontrollib üksnes nende olemasolu ja asjaskohasust;

- liikmesriigid ei kehtestanud piiranguid põllumajandusmaal kasutatava fosforväetise kogusele (kg/ha);
- liikmesriigid toetuvad peamiselt vabatahtlikele põllumajanduse keskkonnameetmetele.

188

Maaelu arengu meetmete potentsiaali vee kvaliteediga seotud probleemide käsitlemiseks ei kasutata täiel määral (vt punktid 145–154):

- programmiperioodil 2007–2013 oli vee kvaliteeti edendavate põllumajanduse keskkonnameetmetega seotud kohustustega kaetud 15–30% põllumajandusmaast. Paljuskki puudutab see aga põllumajandustootjate võetud kohustusi olemasolevate rohumaade säilitamiseks. Säilitamine on positiivne, kuid ei aita parandada vee kvaliteeti. Lisaks ei ole kindlustatud pikaajaline mõju vee kvaliteedile, sest kohustusi tuleb täita vaid viie- kuni seitsmeaastase perioodi jooksul;
- ühe hektari maa kohta kasutatava lämmastikväetise koguse piirangud on sarnased Rumeenias ja Slovakkias kohaldatud keskmisega või leebemad ning järelkult on lisaväärtus vee kvaliteedi jaoks tõenäoliselt väike.

189

Põllumajandustootjale võib kehtida terve kogum jõustamismehhanisme: ELi tasandil reguleeritavad nõuetele vastavuse kontrollid, maaelu arengutoetuste kontrollid ning ka nitraadidirektiivi alla kuuluvad ja taimekaitsevahendite valdkonna riiklikud kontrollid (vt punktid 116–122, 130–132, 138–144 ja 155–157). Kõiki neid kontrolle mõjutavad neile omased piirangud, nagu see, et tähtsateks tõenditeks on põllumajandustootjate endi tehtud avaldused. Lisaks sellele:

- on nõuetele vastavuse ja maaelu arengu kontrollide hoiatav mõju piiratud. See tuleneb peamiselt nende ülesehitusest: katvus on väike (vastavalt 1% ja 5%) ja karistused (toetuste kärped) on väiksemad kui nõuetele vastavuse kulud. Nitraatide direktiivi kohastel riiklikel kontrollidel on sarnased puudused;
- osutasid kõik külastatud liikmesriigid peale Slovakkia oma pestitsiidide tegevuskavades vajadusele tugevdada pestitsiididega seotud kohustuste täitmist. Auditi ajal ei täpsustanud neli liikmesriiki kontrollide vajalikkust katvust ega igat liiki rikkumiste korral määratavaid trahve.

190

Peale selle muutub integreeritud tõrje põhimõtte nõuetele vastavuse raames kohustuslikuks alles siis, kui on tehtud edusamme sellistes valdkondades nagu suunised, kutsekvalifikatsioonid ja kontrollitavate nõuete määratlemine (vt punkt 131).

191

„Saastaja maksab“ põhimõtte rakendamise põllumajandusest lähtuva hajureostuse valdkonnas kaasnevad meetodilised probleemid. Tavaliselt loetakse „saastaja maksab“ põhimõtte rakendamise üheks võimaluseks kohustuste kehtestamist põllumajandustootjatele ilma rahalise hüvitise andmiseta (nagu tehakse nitraatide tegevuskavades). Trahvide kohaldamine nõuete rikkumise korral võib hüvitada reostuse tekitatud kulud. Kontrollikoda tuvastas aga trahvide kasutamise seoses mitu puudujääki. Teine põhimõtte kohaldamise viis on kasutada keskkonnamakse (nt väetiste või pestitsiidide kasutamise maksud) ning Tšehhi Vabariik ja Slovakkia kavatsevad selliste maksude kasutamist uurida. Komisjon ei nõudnud, et neli liikmesriiki võtaksid konkreetseid meetmeid kulude katmise tagamiseks, ega avaldanud suuniseid võimalike kulude katmise meetodite kohta (vt punktid 158–165).

3. soovitus

Komisjon peaks:

- a) jätkama jõupingutusi tagamaks, et liikmesriigid kasutaksid võimalikult hästi nitraatide tegevuskavade nõudeid ja et nad rakendaksid pestitsiidide tegevuskavu mõistliku aja jooksul;
- b) hindama süstemaatiliselt mitte üksnes liikmesriikides vastu võetud GAEC standardite ja miinimumnõuete olemasolu, vaid ka nende piisavust;
- c) kaaluma põllumajandusmaal kasutatava fosfori kogusele piirangute seadmise kohustuse kehtestamist, nagu on tehtud lämmastiku puhul;
- d) vähendama liikmesriikide poolset topeltteavitamist eutrofeerumisseisundist, kooskõlastades nitraatide direktiivi ja veepoliitika raamdirektiivi raames toimuvat aruandlust, ning edendama eutrofeerumise hindamise 2009. aasta suuniste kasutamist, et mõlema direktiivi raames kasutataks samu hindamisparameetreid;
- e) andma juhiseid kulude katmise võimalike meetodite kohta hajureostuse valdkonnas.

Liikmesriigid peaksid:

- f) kehtestama nitraatide tegevuskava-
vades, pestitsiidide tegevuskava-
des, GAEC standardite raames ja
põllumajanduse keskkonnatoetus-
te jaoks nõuded, mis on piisavalt
kaugeleulatuvad, et vähendada
väetiste ja pestitsiidide kasutamist
ja tagada piisav kaitse erosiooni
eest;
- g) hindama, kas majanduslike vahen-
dite (nt keskkonnamaksude) kasu-
tamisega on võimalik vähendada
reostust ja rakendada „saastaja
maksab” põhimõtet.

Komisjon ja liikmesriigid peaksid (nii
ELi kui ka riiklike) jõustamismehhanis-
mide andmestiku põhjal leidma viisid
kontrollide ülesehituse ja rakendamise
lihtsustamiseks ning nende tõhususe
tagamiseks.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Henri GRETHEN, võttis käesoleva
aruande vastu 9. detsembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Doonau vesikonna kaart



Pinnaveekogude reostus (2009. aasta veemajanduskavad)

1. Eri allikatest lähtuva reostusega pinnaveekogude osakaal

Reostusallikas	Tšehhi Vabariik	Ungari	Rumeenia	Slovakkia
Punktreostusallikad	46%	19%	8%	Andmed puuduvad
Hajureostusallikad	61%	25%	32%	Andmed puuduvad

Allikas: liikmesriikide poolt WISE'i kaudu edastatud teave.

2. Eri liiki reostusega pinnaveekogude osakaal

Reostuse liik	Tšehhi Vabariik	Ungari	Rumeenia	Slovakkia
Orgaaniline rikastumine	31%	27%	13%	Andmed puuduvad
Toitainetega rikastumine	61%	45%	32%	Andmed puuduvad
Prioriteetsete ainete või muude kindlate saasteainete reostus	31%	2%	4%	Andmed puuduvad

Allikas: liikmesriikide poolt WISE'i kaudu edastatud teave.

Asulareovee puhastamise direktiivis sätestatud heite piirnormid

Parameetrid	Sisaldus	Vähendamise minimaalne osakaal protsentides ²
Bioloogiline puhastamine		
Bioloogiline hapnikutarve (BHT ₅)	25 mg/l	70–90
Keemiline hapnikutarve (KHT)	125 mg/l	75
Hõljuvaine koguhulk	35 mg/l	90
	60 mg/l (linnastud, mille ie on 2000–10 000)	70 (linnastud, mille ie on 2000–10 000)
Põhjalikum puhastamine		
Üldfosfor	2 mg/l (linnastud, mille ie on 10 000–100 000)	80
	1 mg/l (linnastud, mille ie on suurem kui 100 000)	
Üldlämmastik ¹	15 mg/l (linnastud, mille ie on 10 000–100 000)	70–80
	10 mg/l (linnastud, mille ie on suurem kui 100 000)	

1 Üldlämmastik tähendab Kjeldahli järgi määratud üldlämmastiku (orgaaniline N + NH₃), nitraatide (NO₃) ja nitritite (NO₂) summat.

2 Vähendamine reostuskoormuse alusel.

Veereostusmaks: summad saasteainete kaupa (eurot¹ tonni kohta)

Saasteained	Tšehhi Vabariik	Ungari	Rumeenia	Slovakkia
KHT	576,9	285,2	10,4	199,2
BHT ₅	–	–	10,4	–
Hõljuvaine koguhulk	72,1	–	2,5	99,6
Üldfosfor	2523,9	4753,8	41,5	3319,4
Üldlämmastik	–	–	41,5	497,9
Anorgaaniline lämmastik	1081,7	570,5	–	–
N-NH ₄ (ammooniumlämmastik)	–	–	41,5	497,9
Elavhõbe (Hg)	721 110,5	697 217,5	10 384,1	497 908,8
Lahustunud anorgaanilised soolad	18,0	–	–	16,6
Kaadmium (Cd)	144 222,1	139 443,5	10 384,1	99 581,8
Absorbeeritavad halogeenorgaanilised ühendid (AOX)	10 816,7	–	–	6638,8
Kroom (Cr)	–	27 888,7	2596,0	–
Nikkel (Ni)	–	27 888,7	2596,0	–
Plii (Pb)	–	27 888,7	2596,0	–
Vask (Cu)	–	13 944,3	2596,0	–
Tsink (Zn)	–	–	124,57	–
Fenoolid	–	–	41,51	–
Arseen (As)	–	–	8074,5	–
Koobalt (Co)	–	–	124,6	–
	–	–	ja veel ²	–

1 Summad Tšehhi kroonides, Ungari forintides ja Rumeenia leudes konverteeriti eurodeks kuupäeva 31.12.2014 vahetuskursiga.

2 Rumeenias tasutakse maksu järgmiste rühmade saasteainete eest: i) üldised keemilised indikaatorid (22), ii) spetsiifilised keemilised indikaatorid (11), iii) toksilised ja väga toksilised keemilised indikaatorid (9) ning iv) bakteriaalsed indikaatorid (2). Kõiki ei ole tabelis nimetatud.

Allikas: riiklike õigusaktide kontrollikoja analüüs.

Riiklikes õigusnormides sätestatud heite piirnormid

Järgmises tabelis antakse ülevaade riiklikes õigusnormides kehtestatud valitud arvu ainete heite piirnormidest.

(mg/l)

Otsene keskkonda juhtimine				
	Tšehhi Vabariik (näidatud vahemikuna, sest piirnormid sõltuvad tegevuse liigist)	Ungari (minimaalsed ja maksimaalsed väärtused) ²	Rumeenia	Slovakkia (näidatud vahemikuna, sest piirnormid sõltuvad tegevuse liigist)
Arseen ja selle ühendid	0,5–1,5	0,1–1	0,1	0,1–1
Vask ja selle ühendid	0,5–1	0,1–4	0,1	0,5–1
Tsink ja selle ühendid	2–3	0,5–10	0,5	1,5–3
Kroom ja selle ühendid	0,1–1	0,2–2	1	0,5–2
Absorbeeritavad halogeen- orgaanilised ühendid	0,5–5	0,1–7	–	0,1–2
Kaadmium ja selle ühendid	0,2	0,005–0,3	0,2	0,05–0,2
Plii ja selle ühendid	0,5–1	0,05–0,4	0,2	0,2–1,5
Elavhõbe ja selle ühendid	0,01–0,05	0,001–0,08	0,05	0,03–0,1
Nikkel ja selle ühendid	0,5–0,8	0,1–2	0,5	0,5–0,8
Benzo(g,h,i)perüleen ¹	PAHi piirnorm: 0,01	0,015–0,03	–	PAHi piirnorm: 0,01
Kaudne keskkonda juhtimine				
	Tšehhi Vabariik (arvatavad piirnormid)	Ungari (alaline veevool)	Rumeenia	Slovakkia (arvatavad piirnormid)
Arseen ja selle ühendid	0,2	0,2	–	0,2
Vask ja selle ühendid	1	2	0,2	1
Tsink ja selle ühendid	2	2	1	2
Kroom ja selle ühendid	0,3	1	1,5	0,8
Kaadmium ja selle ühendid	0,1	0,1	0,3	0,1
Plii ja selle ühendid	0,1	0,2	0,5	0,3
Elavhõbe ja selle ühendid	0,05	0,05	Pole lubatud	0,05
Nikkel ja selle ühendid	0,1	1	1	0,2

¹ Benzo(g,h,i)perüleen on polütsükiline aromaatne süsivesinik (PAH).

² Ungari seaduses on sätestatud piirnormid tegevuse liigi alusel (tehnoloogilised piirnormid) ja territoriaalsed piirnormid (olenevalt reovett vastuvõtva veekogu liigist). Lube väljastav asutus võib nendest piirnormidest kõrvale kalduda, kuid peab kinni pidama õigusraamistikus kehtestatud ainete kaupa esitatud miinimum- ja maksimumväärtustest.

Kokkuvõte

V

Komisjon ja liikmesriigid töötasid 2015. aastal välja ühise rakendusstrateegia suunisdokumendi, mis käsitleb teise veemajanduskava raames hea seisundi saavutamiseks tehtud edusammude kirjeldamist, et oleks võimalik koostada aruandeid vee kvaliteedi osalise parandamise kohta¹.

VI

Komisjon on seisukohal, et 2009. aasta kavad pakuvad olulist lisandväärtust. Esmakordselt on näiteks esitatud ülevaade kõigist asjaomastest *koormusteguritest ja mõjudest* vesikonnas (sealhulgas rahvusvahelisel tasandil Doonau piirkonna rahvusvahelise kava raames), mis hõlmab ka reostuse liikide ja allikate kindlaksmääramist.

Komisjon nõustub siiski märkusega, et puudub piisav tahe *meetmete* võtmiseks, sest esimese veemajanduskava puhul keskenduti peaaesjalikult põhimeetmetele.

VII

Olulised ELi õigusaktid ELi veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva reostuse eest, nagu nitraatide direktiiv või pestitsiidide käsitlev määrus, on kuulunud alates 2005. aastast nõuetele vastavuse süsteemi. Fosfor ja pestitsiidid on mõnes liikmesriigis hõlmatud praegu rakendatavate ELi õigusaktidega seotud kohustuslike majandamisnõuetega. Mõnes liikmesriigis hõlmavad nitraatide direktiiviga seotud tegevuskavad nõudeid fosfori kohta, nimetatud direktiiv kuulub aga nõuetele vastavuse alla.

X

Rakendamist on alates 2001. aastast komisjoni ja liikmesriikide juhitud ühise rakendusstrateegia raames ulatuslikult toetatud.

¹ „Näitajad hea seisundi saavutamiseks tehtud edusammude kirjeldamiseks“. Veepoliitika raamdirektiivi ühine rakendusstrateegia. Veemajandusjuhid võtsid strateegia vastu 25. novembril 2015.

Seoses ühise rakendusstrateegiaga tegelesid komisjon ja liikmesriigid viimastel aastatel üsna põhjalikult kulude katmise küsimusega. Suunised selle kohta, kuidas arvutada keskkonna- ja ressursikulused, on olemas. Hiljutised katsed nimetatud suuniseid ühise rakendusstrateegia raames täiendada ebaõnnestusid erimeelsuste tõttu liikmesriikide ja komisjoni vahel. Praegu on arutlusel ühise rakendusstrateegia 2016.–2018. aasta töökava, mis võib hõlmata edasist tööd selles küsimuses.

Sissejuhatus

13 Teine taane

Põllumajanduse keskkonnameedet võib kohaldada mitmesuguste keskkonna ja kliimaga seotud küsimuste lahendamiseks. Vee kvaliteet kuulub selliste küsimuste hulka.

Üks kõnealuse meetme iseloomulik omadus on tugev seos eri toimingute ja tegevuse vahel keskkonnavalase kasu tagamisel. See tähendab, et peamiselt bioloogilisele mitmekesisusele keskenduv toiming võib olla kaudsemal viisil kasulik ka muude looduslike ressursside puhul, nagu pinnas ja vesi.

Kõnealuse meetme kahetine toime kajastab sageli meetme suunatust esmaste (ja teiseste) eesmärkide täitmisele, mis on seotud peamiste SWOT-analüüsi abil tuvastatud keskkonnavajaduste ja -küsimustega. Seega tuleb veepoliitika eesmärkide saavutamiseks põllumajanduse keskkonnameetmele eraldatud üldeelarvest ette nähtud osa üle arutlemisel võtta arvesse sellist otsest ja kaudset mõju.

15

2005. aastast alates ühendab nõuetele vastavus olulised õigusnormid, mis käsitlevad muu hulgas keskkonnakaitset, sealhulgas vee kvaliteeti, ühise põllumajanduspoliitika (edaspidi „ÜPP“) raamistikku. Peale nõuetele vastavuse on ka muid sama olulisi jätkusuutlikku põllumajandust edendavaid ÜPP vahendeid, mis on säästvad kliima ja keskkonna, sealhulgas vee kvaliteedi suhtes, nagu finantsperioodi 2014–2020 raames kohaldatav otsetoetuste mehhanismi kohustuslik keskkonnahoidlikumaks muutmise komponent või põllumajandusettevõtete nõustamise süsteem (mille kohustuslikku kohaldamisalasse kuuluvad veepoliitika raamdirektiiv ja pestitsiidide säästva kasutamise direktiiv) ning põllumajanduse keskkonnatoetused.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

20

Selliste veekogude suure arvu tõttu, mille seisund on hüdro-morfoloogiliste mõjude tulemusena halb, ei piisa hea seisundi saavutamiseks üksnes reostuse vähendamise seotud meetmetest.

Tähelepanekud

23

Komisjon nõustub, et lähenemisviis „üks halb – kõik halb“ võib varjata vee kvaliteedi osalist paranemist.

Lähenemisviis „üks halb – kõik halb“ väljendab vee-poliitika raamdirektiivi ühtset lähenemist veemajandusele, mis võtab arvesse kõiki koormustegureid ja mõjusid veevarudele. Eesmärk on tagada, et vee kvaliteet liigitatakse heaks ainult siis, kui see on tõesti hea, ja mitte sel juhul, kui üksnes teatud arv kvaliteedinäitajaid on head. Kui näiteks üks konkreetne saasteaine põhjustab veekogus tõsise reostusprobleemi, kujutab kõigi muude saasteainete kõrvaldamine endast hea seisundi saavutamiseks tehtud edusamme (võib-olla isegi märkimisväärsed edusamme), kuid vesi ei ole puhas enne, kui lahendatakse nimetatud konkreetse saasteainega seotud probleem.

Komisjon ja liikmesriigid töötasid 2015. aastal välja ühise rakendusstrateegia suunisdokumendi, mis käsitleb teise veemajanduskava raames hea seisundi saavutamiseks tehtud edusammude kirjeldamist, et oleks võimalik koostada aruandeid vee kvaliteedi osalise parandamise kohta².

27

Komisjon leiab, et 2009. ja 2015. aasta veemajanduskavade alusel tehtud seisundi hindamised ei ole tingimata otseselt võrreldavad.

² „Näitajad hea seisundi saavutamiseks tehtud edusammude kirjeldamiseks“. Veepoliitika raamdirektiivi ühine rakendusstrateegia. Veemajandusjuhid võtsid strateegia vastu 25. novembril 2015.

2009. aasta veemajanduskavade puhul kasutatud vee seisundi hindamisraamistik oli paljudel juhtudel oluliselt piiratud. Esimeste kavade avaldamise ajaks (nt Ungaris, Rumeenias ja Slovakkias) ei olnud näiteks välja töötatud meetodeid kõigi bioloogiliste kvaliteedielementide kohta. Puudusi leiti ka järelevalves (nt Tšehhi Vabariik). Komisjoni veepoliitika raamdirektiivi rakendamise aruannetes on rohkem üksikasju lünkade kohta. Seetõttu tuleb analüüsi tulemustesse suhtuda ettevaatlikult.

29

Komisjon leiab, et ökoloogilise seisundi hindamisel ei pruugi üldjuhul erinevus ainete arvus tähendada, et tegemist on puuduliku rakendamisega. Liigitamiseks tuleb kasutada ainult neid aineid, mis on asjakohased, st juhul kui need ohustavad konkreetse vesikonna head seisundit. Ohtu põhjustavate ainete arv sõltub suures osas juba olemas olevast reostuskoormusest. Erinevus ainete arvus võib olla seega õigustatud.

Komisjon on siiski seisukohal, et mõne liikmesriigi kasutatud ainete arv oli puuduste tõttu asjaomaste ainete nõuetekohases tuvastamises ja ebapiisava järelevalve tõttu liiga väike. Kui direktiivi rakendamine oleks toimunud nõuetekohaselt, oleks võetud asjakohaseid aineid arvesse ja liigitamine oleks olnud õige. Komisjon käsitles kõnealust probleemi rakendusaruandes ja arutas seda asjaomaste liikmesriikidega. Komisjon loodab, et täiustatud riskihindamised ja järelevalve aitavad teise veemajanduskava puhul teadlikkust tõsta.

36 Kolmas taane

Komisjon kogub kõikjalt ELis töendusmaterjali liikmesriikide tasandil ülevoolude piiramiseks kasutatud meetmete (kooskõlas asulareovee puhastamise direktiivi IA lisas esitatud nõudega), nende tõhususe ja praktilise rakendamise kohta (nimetatud küsimuste kohta on käimas uuring). Komisjon võtab uuringu tulemuse aluseks, et käsitleda ELi tasandil süstemaatiliselt võimalusi võidelda ülevoolu tagajärjel tekkinud reostuse vastu.

41 Teine taane

Komisjon jagab kontrollikoja arvamust ning on seisukohal, et erosiooni vähendamise ja reostuse vältimise meetmed peaksid olema veemajanduskavades täpsemalt esitatud, sõltumata sellest, kas need on seotud hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardiga või mitte.

41 Kolmas taane

Komisjon nõustub, et kooskõlas veepoliitika raamdirektiivi artikli 11 lõike 3 punktiga h vee pestitsiidireostuse vähendamiseks võetavad meetmed peavad olema konkreetsed ning lisatud veepoliitika raamdirektiivi meetmeprogrammidesse. Komisjon rõhutab, et direktiiviga 2009/128/EÜ pestitsiidide säästva kasutamise kohta nähakse liikmesriikide jaoks ette tegevuskavade koostamise paindlik kord.

44

Komisjon on teadlik kontrollikoja täheldatud kooskõlastusprobleemidest liikmesriikides. Rakenduskavasid ja maaelu arengukavasid ette valmistavate ja rakendavate asutuste ning veemajanduskavade meetmete väljatöötamise eest vastutavate asutuste vaheline kooskõlastamine jääb liikmesriikide pädevusse. Liikmesriikide kohustus on rakenduskavade ja maaelu arengukavade ettevalmistamise ja rakendamise käigus partnerlussuhete loomine pädevate asutuste, partnerite ja asjaomaste kodanikuühiskonna esindajatega.

Mõnel juhul tehti otsused 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi rahaliste eraldiste kohta enne 2009. aasta veemajanduskavade heakskiitmist. Kõnealuseid kooskõlastusprobleeme käsitleti 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi rakenduskavade ettevalmistamisel. Lisaks on eeltingimuste süsteemi eesmärk kooskõlastada investeeringud veemajanduskavadega.

Ühtlasi tahab komisjon juhtida tähelepanu sellele, et mitmes auditeeritud liikmesriigis kasutati reoveepuhastuse taristusse tehtud investeeringuteks ka riiklikke rahastamisallikaid ja nõuetele vastavuse saavutamiseks ei oodatud ega kasutatud rahastamist ELi vahenditest.

Komisjon tegi kindlaks lüngad asjaomase kulude katmise süsteemi sisseeadmisel. Lünkade täitmine teeb võimalikuks korrapärased laekumised kasutatelt/saastajatelt, mida saab kasutada meetmete toetamiseks, suurendades seega ELi vahendite välist rahastamisallikat.

48

2013.–2014. aasta kahepoolsete kohtumiste tulemusel koostati iga liikmesriigi jaoks nimekiri parandamiseks ette nähtud tegevuspunktidest, pidades silmas teise veemajanduskava vastuvõtmist 2015. aastal. Kokkulepitud tegevuspunkte peegeldavad 2015. aasta märtsis avaldatud rakendusaruan-des igale liikmesriigile esitatud soovitusel.

(Komisjoni talituste töedokument SWD(2015) 50 final, täielik viide on esitatud allmärkuses 26.)

49

Nendel juhtudel, kui Euroopa Regionaalarengu Fondi ja/või Ühtekuuluvusfondi asjakohaseid eeltingimusi rakenduskavade vastuvõtmise ajaks ei täidetud, töötasid liikmesriigid välja tegevuskavad nende täitmiseks enne 2016. aasta lõppu. Tegevuskava on rakenduskava lahutamatu osa, mistõttu on tagatud selle lepinguline täitmine. Komisjon jälgib tegevuskavade täitmist ja võib rahastamise peatada, kui eeltingimused jäävad 2016. aasta lõppedes täitmata. Need meetmed on siiski seotud ainult määruse kohaselt määratletud eeltingimuste täitmise kriteeriumidega ja neid ei saa kasutada kõigile ELi õigusaktidele vastavuse tagamise vahendina.

Kahepoolsete kohtumiste tulemusena jätkuv tegevus kujutab endast iseseisvat protsessi ja seda ei saa täies mahus rakenduskavades arvesse võtta.

Komisjoni ühine vastus punktide 56 ja 57 kohta

Asulareovee puhastamise direktiivi kohaldamisel ei kogu komisjon andmeid kogu elanikkonna kohta, vaid ainult inimekvivalendi (edaspidi „ie”) kohta linnastutes, mille ie on suurem kui 2000. Komisjon märgib, et joonisel 3 esitatud protsendimäärad põhinevad elanikkonna koguarvul. Komisjon leiab, et need ei peegelda linnastute puhul, mille ie on 2000 või suurem, õigusnormidele vastavust teatavas liikmesriigis.

58

Komisjon märgib, et kontrollikoja poolt punktis 58 analüüsitud kategooriad ei ole tingimata seotud asulareovee puhastamise direktiivist tulenevate kohustuste täitmisega.

58 Teine taane

Vastavuse seisukohast on individuaalsete süsteemide (nagu settekaevud) kasutamine kooskõlas asulareovee puhastamise direktiivis ettenähtud kohustustega, eeldusel et nendega saavutatakse sama keskkonnakaitse tase.

58 Kolmas taane

Linnastutel, mille ie on väiksem kui 2000, on asulareovee puhastamise direktiivi kohaselt ainult piiratud kohustused, nt puudub neil reovee kogumise kohustus.

63

Komisjon väidab, et ta kasutab liikmesriikide õigusnormidele vastavuse hindamiseks erimetoodikat,³ mis põhineb pigem linnastutel kui nõuetele vastava koormuse protsendimääral. Selleks et kajastada paremini edusamme ja anda realistlikum pilt olukorrast liikmesriikides, võtab komisjon kaheksandas asulareovee puhastamise direktiivi rakendusaruandes tarvitusele mõiste „vastavuseni jäänud vahemik”.

64

Ühinemislepingu kohaselt käsitati tundliku alana ainult väikest osa Ungarist. Pärast Rumeenia ühinemist kohustus Ungari saavutama kogu oma territooriumil 31. detsembriks 2018 toitainete (vastavalt lämmastik ja fosfor) 75% ulatuses ärastamise eesmärgi vastavalt asulareovee puhastamise direktiivi artiklis 9 ette nähtud võimalusele.

65

Komisjon on juba saatnud Tšehhi Vabariigile, Slovakkiale ja Ungarile välja esialgsed kirjad, milles uuritakse väidetavaid asulareovee puhastamise direktiivi nõuete (Tšehhi Vabariik) ja vahetähtsate (Slovakkia ja Ungari) täitmata jätmise juhtumeid. Lisaks sellele valmistab komisjon praegu ette samasugust esialgset kirja, milles uuritakse Rumeenia vahetähtaegadest kinnipidamist.

Rahalise jätkusuutlikkuse küsimuse osas juhib komisjon tähelepanu oma asjakohastele vastustele kontrollikoja 28. jaanuari 2015. aasta eriaruandele nr 2/2015 Doonau vesikonna kohta.

³ Asulareovee puhastamise direktiivi küsimustike raames antud teabe hindamine. Üldine metoodika ja tööetapid. Koostanud UBA (*Umweltbundesamt*) 2012. aasta märtsis, läbi vaadatud 2014. aasta oktoobris.

69

Komisjon usub, et toruotsatehnoloogia ei tarvitse olla kõige kulutõhusam viis mikrosaaasteainete probleemiga tegelemiseks. On vaja kaaluda meetmeid reostuse vähendamiseks tekkekohas.

Rakendamine peaks keskenduma probleemi ulatuse nõuetekohasele hindamisele (koormuse ja mõju põhjaliku analüüsi ja heade seirevõrgustike abil) ning seejärel hindama parimaid meetmeid (meetmete kogumeid) eesmärkide saavutamiseks.

71

Komisjon nõustub täielikult, et vastavuse tagamine ja asjakohaste süsteemide olemasolu selle kontrollimiseks on oluline. See tähelepanek hõlmab kõiki kontrollikoja aruandes osutatud reostuse liike. Komisjon tunnistab ka seost vastavuse kontrollide ja avastatud rikkumiste ärahoidmiseks kasutatavate karistuste vahel. Komisjoni eesmärk on esitada 2016. aasta jooksul üldine algatus keskkonnanõuete täitmise tagamiseks kogu ELis.

84

Reovett kaudselt keskkonda juhtivate tööstuskäitiste suhtes kohaldatakse eelnevat reguleerimist ja/või pädeva asutuse väljastatavat eriluba. Asulareovee puhastamise direktiivi IC lisas kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks tuleb kohaldada eeltöötlemist.

90

Vt komisjoni vastus punkti 84 kohta.

105

Seoses Ungariga märgib komisjon, et sõnniku ladustamise eeskirjad olid kehtestatud juba enne, kui komisjon võttis teadmiseks üleminekuperioodid, mis anti põllumajandustootjatele nõutavate mahu- tite ehitamiseks vastavalt 2012. ja 2013. aastal jõus- tunud uuele tegevuskavale ja uute nitraaditundlike alade kindlaksmääramisele.

108

Kuigi fosforile kehtestatud piirangud võivad aidata kaasa nitraatide direktiivi eesmärkide saavutamisele, tuleb märkida, et liikmesriigid ei ole nitraatide direktiivi kohaselt kohustatud fosfori kasutamise norme esitama. Veepoliitika raamdirektiivi kohaselt on liikmesriigid siiski kohustatud hea seisundi saavutamiseks kehtestama meetmed hajureostus- alade kontrollimiseks ja vajaduse korral põlluma- jandusest pärit fosfaadiga tegelemiseks. Seda võib teha nitraate käsitleva tegevuskava või mõne muu mehhanismi kaudu.

109

Komisjon rõhutab, et Tšehhi tegevuskava sobi- vuse hindamine toimub käimasoleva katseprojekti raames. Tšehhi tegevuskava muudeti 2014. aastal ja katseprojekti raames toimuv arutelu hõlmab peale tegevuskava 2012. aasta versiooni ka muudatusi.

115

Komisjon märgib, et arvud kajastavad nii eutroofset kui ka hüpertroofset, mitte üksnes eutroofset vett.

Eutrofeerumise hindamisel on samuti oluline pidada silmas vesikonnal põhinevat lähenemisviisi. Suur nitraatide sisaldus ei tarvitse näiteks avaldada jõge- dele olulist mõju, kuid põhjustab allavoolu jäävate rannikualade eutrofeerumist, nagu Doonau puhul Musta mere piirkonnas.

117

Komisjon toonitab, et nõuetele vastavus ei ole Euroopa keskkonnanormide jõustamise mehhanism. Nõuetele vastavus seob ÜPP maksed teatavatest eeskirjadest kinnipidamisega, kuna kõnealuste eeskirjade rikkumine põhjustab maksete vähendamist. Nõuetele vastavuse kontrollimisel tuleks põhimõtteliselt kasutada olemasolevat kontrollisüsteemi. Kui valdkondlike õigusaktide kontrollisüsteem ei ole piisavalt tõhus, peaks see siiski tagama minimaalse kontrollimäära. Karistada võib ainult kõnealuste maksete saajaid, samal ajal kui valdkonna õigusakte ja nende jõustamismehhanisme kohaldatakse ÜPPst sõltumata kõigile põllumajandustootjatele.

119

Määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 96 lõikes 1 on sätestatud: „Liikmesriigid võivad kasutada olemasolevaid haldus- ja kontrollisüsteeme, et tagada nõuetele vastavuse eeskirjade täitmine”. Seega on nõuetele vastavuse kontroll liikmesriikide ülesanne.

123

Direktiiviga antakse liikmesriikidele riiklike tegevuskavade koostamisel suurem paindlikkus.

124 Teine taane

Komisjon märgib, et direktiivis ei nõuta riiklike tegevuskavade puhul sellist üksikasjalikkust.

130

Komisjon nõustub, et direktiivi 2009/128/EÜ III lisas kindlaks määratud integreeritud taimekaitse üldpõhimõtted ei anna selget õiguslikku alust võimalike rikkumiste tuvastamiseks. Erandiks on arvestuse pidamise kohustus ja nõue, mille kohaselt tuleb pestitsiididega sekkumist seireandmete või asjaomase tehnilise nõustamise alusel põhjendada. Subsidiaarsuse põhimõtte ning põllumajanduslike ja kliimatingimuste mitmekesisuse tõttu, mida tuleb silmas pidada, ei ole muid üksikasju direktiivis selgelt esitatud.

131

Komisjon nõustub tähelepanekuga, et esitatud ei ole ühtegi ELi kvantitatiivset nõuet kontrollide katvuse kohta, välja arvatud direktiivi 2009/128/EÜ artiklis 8, milles öeldakse, et kõigi pestitsiididega töötlemise seadmete tehniline kontroll tuleb läbi viia 26. novembriks 2016.

134

Miimumnõuded põhinevad siseriiklikel õigusnormidel, mis lähevad ELi normidest kaugemale. Seega sõltub nimetatud siseriiklike õigusnormide sisu otsusest, mille iga liikmesriik vastu võtab. Kõnealused miimumnõuded on üks osa teatavate maaelu arengu meetmete põhinõuetest. Kuni 2015. aasta 1. jaanuarini kuulusid need ka nõuetele vastavuse kohaldamisalasse, aga lihtsustamise ja põllumajandustootjatele võrdsete tingimuste tagamise huvides jäeti need viimase ÜPP reformi käigus nõuetele vastavuse kohaldamisalast välja. Siiski moodustavad nad osa maaelu arengu põhinõuetest ja sellepärast tuleb neid kontrollida.

136

Vt komisjoni vastus punkti 134 kohta.

136 Teine taane

Ungari maaelu arengukava 2007–2013 sisaldab väetiste (toitained) ja taimekaitsevahendite kasutamise mõisteid ja miimumnõuete üksikasju.

137

Maaelu arengukavade heakskiitmise raames kontrollib komisjon, kas asjaomased eeltingimused on täidetud. Eeltingimuste puhul väetiste ja taimekaitsevahendite miimumnõuete kohta nähakse nende täitmise kriteeriumi kohaselt ette, et sellised nõuded tuleb programmides kindlaks määrata.

Konkreetsete nõuete ning võetud kohustustele vastavate heade põllumajandus- ja keskkonnamitingimuste standardite olemasolu ja asjakohasust hinnatakse, analüüsides täiendavalt meetmete sisu ja toimingute liike, mille puhul need kaks elementi moodustavad osa asjakohasest võrdlusalusest.

Väetiste ja taimekaitsevahendite miinimumnõuete sisu peaks kajastama vähemalt määruse (EL) nr 808/2014 I lisa punkti 8 alapunkti 9 sätet.

138

Vt komisjoni vastused punktide 117 ja 119 kohta.

Ühine vastus punktide 139 ja 140 kohta

Kuigi õigusaktidega kehtestatud minimaalne kontrollimäär on 1%, võib teatavate põllumajandustootjate nõuetele vastavuse kontrollimise tõenäosus olla suurem kui 1% mitme muu teguri sekkumise tõttu:

- konkreetne kohaldatud valimivõtu meetod;
- valdkondlikud õigusaktid, mille kohaselt nähakse ette erinev kontrollimäär (nt loomade ID 3%);
- kohapealsete kontrollide arvu suurendamine märkimisväärses ulatuses õigusaktile või standardile mittevastavuse puhul;
- muude allikate (nt valdkondlikud kontrollid) tuvastatud mittevastavusega seotud juhtumite korral peab pädev asutus koostama nõuetele vastavust käsitleva aruande ja võtma järelmeetmeid;
- kohtades, kus tuvastati rikkumine, tuleb põllumajandustootjate puhul riskihindamises riske eriliselt kaaluda.

141 Teine taane

Vt komisjoni vastus punkti 134 kohta.

142

Kuigi on tõsi, et iga-aastast nõuetele vastavuse kampaaniat ei saa kohandada igasugustele nõuetele, tuleb muudest allikatest saadud tulemusi samuti nõuetele vastavuse raames jälgida (nt nõuetele vastavust käsitlev aruandlus). Õigusaktidega nähakse ette, et iga kohapealseks kontrolliks valitud toetusesaajat kontrollitakse ajal, kui saab kontrollida enamikku nõuetest ja standarditest, mis tema puhul kontrollimiseks valiti⁴. Kohapealsed kontrollid tehakse üldjuhul ühe kontrollikäigu osana ja need koosnevad nendele nõuetele ja standarditele vastavuse kontrollist, mida saab selle kontrollikäigu ajal aastaajast sõltuvalt kontrollida⁵.

143

Mitme standardi puhul on ette nähtud registrite kontrollimine, mis peab hõlmama üht kohustusliku kontrolli elementi nõuetele vastavuse kohapealse kontrolli käigus. Sellele peab siiski lisanduma valdkondlikest õigusaktidest lähtuv muude elementide kontroll, nagu näiteks ladustamistingimused, arved ja valdkondlike õigusaktidega ettenähtud kohapealsed kontrollikäigud.

144

Halduskaristust nõuete täitmata jätmise eest kohaldatakse toetusesaajate kõigi ÜPP maksete protsendipõhise vähendamise vormis. Sellise karistuse kohaldamine on ette nähtud pärast rikkumiste tõsiduse, ulatuse ja kestuse hindamist ning see võib järgmisel kalendriaastal tõusta hoiatava mõju tagamiseks isegi 100%ni⁶.

Allmärkuses 86 osutatakse, et 5% ei ole maksimaalne vähendamismäär.

⁴ Määruse (EL) nr 809/2014 artikli 71 lõige 1.

⁵ Määruse (EL) nr 809/2014 artikli 71 lõige 3.

⁶ Määruse (EL) nr 809/2014 artikkel 75.

146

Veepoliitika raamdirektiivi kohustuslike meetmete hüvitamiseks võivad liikmesriigid kasutada ka artiklis 30 osutatud makseid. Neid meetmeid ei ole kõnealuses neljas riigis veel kavandatud.

147

Liikmesriigid on kohustatud lisama oma 2014.–2020. aasta tegevuskavadesse SWOT-analüüsi, mis hõlmab keskkonnaseisundi analüüsi. Kõnealune analüüs sisaldab teavet selliste keskkonnavarade ja nende seisundi kohta nagu vesi. SWOT-analüüsi tulemusena tuvastatud probleeme tuleb käsitleda asjakohaste maaelu arengu meetmete või muude vahendite kohaldamise abil. Lisaks peavad kavad läbima keskkonnamõju strateegilise hindamise, mis on osa eelhindamise aruandest.

Vt ka komisjoni vastus punkti 44 kohta.

153

Liikmesriigid teevad otsuse, kas jätkata uuel programmitöö perioodil eelmise programmiperioodi põllumajanduse keskkonnameetmeid, mida võivad mõjutada erinevad tegurid, nt tegevuse tõhusus ja tulemuslikkus, panus keskkonnapoliitika eesmärkidesse, asjakohasus uue programmitöö struktuuri, sealhulgas selle prioriteetide ja eesmärkide seisukohalt ning uue programmitöö SWOT-analüüsi abil kindlaks tehtud keskkonnavajaduste iseloom.

154 Teine taane

Slovaki Vabariigi 2007.–2013. aasta maaelu arengukava raames rakendatud põhikavas piiratakse väetiste kasutamist. Lisaks hõlmab kava mineraalväetiste kasutamise keeldu rohumaadel, sealhulgas pestitsiidide piiratud kasutamist, mis ühtlasi mõjutab vee kvaliteeti.

Rumeenias ei lubata kasutada pestitsiide ja mineraalväetisi, teatavatel tingimustel on lubatud üksnes orgaanilised väetised. Nimetatud juhul ei maksta väetiste kasutamise vähendamiseks mingit ELi toetust, samas kui tingimuse eesmärk on ära hoida põllumajandustootmise süsteemide edasist intensiivistamist keskkonnakaitse kohustuste alla kuuluvates piirkondades, mis võib avaldada negatiivset mõju vee kvaliteedile (vt punkt 16).

157

Põllumajanduse keskkonnameetme raames antav toetus on ette nähtud toetusesaajate vabatahtlikult võetud kohustuste tulemusena tehtud täiendavate kulutuste ja saamata jäänud tulu hüvitamiseks. Vajaduse korral kaetakse sellest ka tehingukulud. Kõnealusel toetusel ei ole ergutavat mõju ja see ei anna toetusesaajatele otsest majanduslikku kasu (kuigi selline kasu ei ole pikemas perspektiivis välistatud).

Siiski leitakse, et nimetatud hüvitis koos kohustuste rakendamisest tuleneva pikaajalise kasuga põllumajandusele (nt mulla kvaliteedi paranemine) julgustab põllumajandustootjaid meetet järgima.

160

ÜPP on üles ehitatud põhimõtte „saastaja maksab” järgimisele, millega seoses peetakse kinni kohustuslikest vastavuse nõuetest ja kasutatakse vabatahtlikku lähenemisviisi, kui tegemist on hüvitamisega avalike hüvede ja teenuste osutamise eest lisaks nendele, mis on esile toodud nimetatud nõuetes, nt põllumajanduse keskkonnamaksete abil.

161

Komisjon leiab, et lisaks nõuetele vastavuse eeskirjade kohaldamisele on liikmesriikide ülesanne valida vahendid „saastaja maksab” põhimõtte kohaldamiseks.

Komisjoni ühine vastus punktide 163–165 ja 191 kohta

Komisjon kinnitab, et ta ei ole siiani välja andnud suuniseid seoses veepoliitika raamdirektiivi rakendamise. Rakendamist on alates 2001. aastast komisjoni ja liikmesriikide juhitud ühise rakendusstrateegia raames ulatuslikult toetatud. Seoses ühise rakendusstrateegiaga tegelesid komisjon ja liikmesriigid viimastel aastatel üsna põhjalikult kulude katmise küsimusega. Suunised selle kohta, kuidas arvutada keskkonna- ja ressursikulud, on olemas⁷. Hiljutised katsed ühise rakendusstrateegia raames nimetatud suuniseid täiendada ebaõnnestusid erimeelsuste tõttu liikmesriikide ja komisjoni vahel. Praegu on arutlusel ühise rakendusstrateegia 2016.–2018. aasta töökava, mis võib hõlmata edasist tööd selles küsimuses.

164

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi eeltingimused käsitlevad vee hinna kujundamist ja neid kohaldatakse ainult veekasutuse tõhustamiseks tehtud investeeringute puhul ning seetõttu keskendusid täitmata jäänud eeltingimustega tegevuskavad selle kindlustamisele, et põllumajandustootjad maksaksid tarbitud veekoguse eest. Eeltingimuste hindamise ajal teavitas komisjon liikmesriike hajureostuse kulude katmise vajadusest, aga kuna Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond seda ei hõlmanud, ei lisatud tegevuskavadesse selle kohta erinõuet.

⁷ „Keskkonna- ja ressursikulude hindamine veepoliitika raamdirektiivis“. Redaktsioonirühma ECO2 koostatud teabeleht. Veepoliitika raamdirektiivi ühine rakendusstrateegia. Juuni 2004 (veemajandusjuhtide kinnitus 3. detsembrist 2004).

Järeldused ja soovitused

168

Komisjon ja liikmesriigid tegelevad näitajatega, et tuua välja hea seisundi saavutamise suunas tehtud edusamme. Näitajate osas loodetakse kokku leppida 2015. aasta lõpuks.

2009. ja 2015. aasta veemajanduskavade alusel tehtud seisundi hindamised ei ole tingimata otseselt võrreldavad. 2009. aasta veemajanduskavade puhul kasutatud vee seisundi hindamisraamistik oli paljudel juhtudel oluliselt piiratud. Esimeste kavade avaldamise ajaks (nt Ungaris, Rumeenias ja Slovakkias) ei olnud näiteks välja töötatud meetodeid kõigi bioloogiliste kvaliteedielementide kohta. Puudusi leiti ka järelevalves (nt Tšehhi Vabariik). Komisjoni veepoliitika raamdirektiivi rakendamise aruannetes on rohkem üksikasju lünkade kohta.

169

Komisjon leiab, et ökoloogilise seisundi hindamisel ei pruugi üldjuhul erinevus ainete arvus tähendada seda, et tegemist on puuduliku rakendamisega. Aineid tuleb liigitamiseks kasutada ainult sel juhul, kui need on asjakohased, st kui need ohustavad konkreetse vesikonna hea seisundi halvenemist. Ohtu põhjustavate ainete arv sõltub suures osas juba olemas oleva reostuskoormuse suurusel. Erinevus ainete arvus võib olla seega õigustatud.

Komisjon on siiski seisukohal, et mõne liikmesriigi kasutatud ainete arv oli puuduste tõttu asjaomaste ainete nõuetekohases tuvastamises ja ebapiisava järelevalve tõttu liiga väike. Kui direktiivi rakendamine oleks toimunud nõuetekohaselt, oleks võetud asjakohaseid aineid arvesse ja liigitamine oleks õige. Komisjon käsitles kõnealust probleemi rakendusaruandes ja arutas seda asjaomaste liikmesriikidega. Komisjon loodab, et täiustatud riskihindamised ja järelevalve aitavad teise veemajanduskava puhul teadlikkust tõsta.

170

Komisjon on seisukohal, et 2009. aasta kavad pakuvad olulist lisandväärtust. Esmakordselt on näiteks esitatud ülevaade kõigist asjaomastest *koormusteguritest ja mõjudest* vesikonnas (sealhulgas rahvusvahelisel tasandil Doonau piirkonna rahvusvahelise kava raames), mis hõlmab ka reostuse liikide ja allikate kindlaksmääramist. See on väga oluline ja suure lisandväärtusega, kuigi ei ole veel täiesti valmis.

Komisjon nõustub siiski märkusega, et puudub piisav tahe *meetmete* võtmiseks, sest esimese veemajanduskava puhul keskenduti peaaesjalikult põhimeetmetele.

Lisaks põhimeetmete järgimise nõudele peab olema selge, millised täiendavaid üksikasjalikuid meetmed tuleb kehtestada ja kuidas neid rakendada.

171

Komisjon on teadlik sellest, et teave rahaliste vahendite kättesaadavuse kohta 2009. aasta veemajanduskavade puhul oli kohati puudulik. Samuti on komisjon teadlik kontrollikoja täheldatud kooskõlastusprobleemidest liikmesriikides. Kooskõlastamine rakenduskavasid ja maaelu arengukavasid ette valmistavate ja rakendavate asutuste ning veemajanduskavade meetmete väljatöötamise eest vastutavate asutuste vahel jääb liikmesriikide pädevusse. Liikmesriikide kohustus on rakenduskavade ja maaelu arengukavade ettevalmistamise ja rakendamise käigus partnerlussuhete loomine pädevate asutuste, partnerite ja asjaomaste kodanikuühiskonna esindajatega.

Mõnel juhul tehti otsused 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi rahaliste eraldiste kohta enne 2009. aasta veemajanduskavade heakskiitmist. Kõnealuseid kooskõlastusprobleeme käsitleti 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi rakenduskavade ettevalmistamisel. Lisaks on eeltingimuste süsteemi eesmärk kooskõlastada investeringud veemajanduskavadega.

Lõpuks tahab komisjon juhtida tähelepanu sellele, et mitmes auditeeritud liikmesriigis kasutati reoveepuhastuse taristusse tehtud investeringuteks ka riiklikke rahastamisallikaid ja nõuetele vastavuse saavutamiseks ei oodatud ega kasutatud rahastamist ELi vahenditest.

172

Komisjon jätkab liikmesriikide jõupingutuste ja saavutuste jälgimist. Kuid arvestades ainuüksi vesikondade suurt arvu, mille veekogude veemajanduskavasid ja meetmeprogramme komisjon peab hindama, tuli minevikus teha paratamatult valikuid ja neid tuleb teha ka edaspidi.

Valitud lähenemisviis soodustab liikmesriikide ametiasutustega vastavuse edendamist, tuginedes üksnes erandjuhtudel ametlikule rikkumishagile, kui seda ei ole võimalik vältida või kui asjaolud seda viimase võimalusena õigustavad.

Liikmesriikide ametiasutuste vastavuse kontrollimine ei ole ainult komisjoni ülesanne: ka liikmesriikide õigusasutustel on oluline roll.

Nendel juhtudel, kui Euroopa Regionaalarengu Fondi ja/või Ühtekuuluvusfondi asjakohaseid eeltingimusi rakenduskavade vastuvõtmise ajaks ei täidetud, töötasid liikmesriigid välja tegevuskavad nende täitmiseks enne 2016. aasta lõppu. Tegevuskava on rakenduskava lahutamatu osa, mistõttu on tagatud selle lepinguline täitmine. Komisjon jälgib tegevuskavade täitmist ja võib rahastamise peatada, kui eeltingimused jäävad 2016. aasta lõpuks täitmata. Need meetmed on siiski seotud ainult määruse kohaselt määratletud eeltingimuste täitmise kriteeriumidega ja neid ei saa kasutada kõigile ELi õigusnormidele vastavuse tagamise vahendina.

1. soovitus a)

Komisjon on soovitusel nõus.

Koos liikmesriikidega tegeleb ta näitajatega, et tuua välja hea seisundi saavutamise suunas tehtud edusamme. Näitajate osas loodetakse kokku leppida 2015. aasta lõpuks. Kontrollikoja tähelepanekuid aruandluse kohta võetakse arvesse ka põhjalikus keskkonnavalase aruandluse sobivuskontrollis, mida komisjon praegu teeb ja mis peaks 2017. aastal valmis olema.

1. soovitus b)

Komisjon on selle soovitusel nõus. Komisjon nõuab jätkuvalt, et liikmesriigid täiustaksid koostamist ja mõju hindamist ning seirevõrgustikke, et määrata kindlaks ained, mis põhjustavad ohtu vesikonna tasandil.

Komisjon tahab sellega seoses märkida, et tema käsutuses olevad vahendid on väga piiratud töetamiseks, et asjaomased ained veemajanduskavadest puuduvad.

1. soovitus c)

Komisjon on selle soovitusel nõus ja valmistab praegu ette teise veemajanduskava põhjalikku hindamist, mille kohta liikmesriigid esitavad aruanded 2016. aasta märtsis.

1. soovitus d)

Komisjon toetab neid liikmesriikidele esitatud soovitusi.

174

Komisjon on juba saatnud Tšehhi Vabariigile, Slovakkiale ja Ungarile välja esialgsed kirjad, milles uuritakse väidetavaid asulareovee puhastamise direktiivi nõuete (Tšehhi Vabariik) ja vahetähtaegade (Slovakkia ja Ungari) täitmata jätmise juhtumeid. Lisaks sellele valmistab komisjon praegu ette samasugust esialgset kirja, milles uuritakse Rumeenia vahetähtaegadest kinnipidamist.

Vt ka komisjoni vastus eriaruandele nr 2/2015.

180 Teine taane

Asulareovee puhastamise direktiiviga ei reguleerita lubasid puudutavaid üksikasju, nt saasteainete piirmäärasid, vaid kirjeldatakse ainult, millised on peamised eesmärgid, mis tuleb saavutada tööstusreovee eelneval puhastamisel enne selle juhtimist linnastute kogumissüsteemidesse.

181

Komisjon nõustub täielikult, et vastavuse tagamine ja asjakohaste süsteemide olemasolu selle kontrollimiseks on oluline. See tähelepanek hõlmab kõiki kontrollikoja aruandes osutatud reostuseliike. Komisjon tunnistab ka seost vastavuse kontrollide ja avastatud rikkumiste ärahoidmiseks kasutatavate karistuste vahel. Komisjoni eesmärk on esitada 2016. aasta jooksul üldine algatus keskkonnanõuete täitmise tagamiseks kogu ELis.

2. soovitus a)

Komisjon nõustub soovitusel ja töetab välja poliitilist algatust vastavuse tagamise parandamiseks liikmesriikides, järgides samal ajal subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid.

2. soovitus b)

Komisjon toetab neid liikmesriikidele esitatud soovitusi.

186

Komisjon on juba tegelenud nitraatide direktiivi ja veepoliitika raamdirektiiviga ettenähtud järelevalve ja aruandluse ühtlustamisega.

187 Teine taane

Alates 1. jaanuarist 2015 ei kuulu miinimumnõuded enam nõuetele vastavuse kohaldamisalasse, sest need jäeti viimase ÜPP reformi käigus lihtsustamise huvides välja. Siiski moodustavad nad maaelu arengu valdkonnas põhiosa ja sellepärast tuleb neid kontrollida. Liikmesriikidel tuleb riiklikke keskkonnatingimuste standardeid kindlaks määrates kohaldada ELi keskkonnatingimuste standardeid. Sellised riiklikud keskkonnatingimuste standardid peavad võtma arvesse riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke vajadusi. Sellest tulenevalt võivad need liikmesriigi eriineda. Komisjon hindab keskkonnatingimuste standardite sobivust ÜPP raamistikuga. Kui standard puudub või ei vasta selgelt ÜPP nõuetele, loetakse see „puuduvaks” ja vajakajäämisega tegeletakse nõuetekohaselt koos liikmesriikidega.

188 Esimene taane

Erinevad põllumajanduse keskkonnameetme raames võetud kohustused aitavad rohkemal või vähemal määral vahetult ja aktiivselt käsitleda vee kvaliteediga seotud probleeme. Kohustuste ülesehitus ja valik peaksid lähtuma kavaga hõlmatud territooriumi konkreetsetest vajadustest.

Maaelu arengukavad hõlmavad arvukalt muid meetmeid, mida on võimalik kasutada veepoliitika eesmärkide saavutamiseks (artikkel 30, mittetootlikud investeeringud jne).

Kõnealuse meetme raames võetud kohustuste täitmiseks ette nähtud viie kuni seitsme aasta pikkune ajavahemik aitab saavutada kohustuste eesmärgi. Kohustuste täitmise perioodi võib veelgi pikendada, kui see on vee kvaliteedi kaitsmise või edasise parandamise huvides põhjendatud.

188 Teine taane

Põllumajanduse keskkonnakaitse kohustused tuleb kehtestada tasemel, mis läheb kohustuslikest nõuetest kaugemale. Samuti tuleb nende puhul vältida tavapraktikale vastavate tasemete puhul hüvitamist. Kuigi tavapraktikast vaid veidi suurem lämmastikukoguse vähendamine ei tarvitse anda keskkonnale märkimisväärset kasu, ei ole põhjust eeldada, et sellest tulenev kasu on kohustuslike nõuete ja tavapraktika tasemel saavutatust väiksem.

Taseme valikul peaksid liikmesriigid kaaluma, millises ulatuses on vaja vähendada põllumajandussektoris kasutatavate toitaine hulka, et tagada veepoliitika raamdirektiivis ette nähtud heale seisundile vastava toitainesisalduse saavutamine kõigis veekogudes.

189 Esimene taane

Komisjon märgib, et juba kahel järgmisel kalendriaastal võivad halduskaristused ulatuda kuni 100%ni toetusesaajate ÜPP maksete kogusummast.

191

ELi veepoliitikat rakendatakse osaliselt ELi fondide toetusel, kuid osaliselt ilma toetuseta („saastaja maksab” põhimõtte alusel). Mitterahastatavatel õiguslikel nõuetel on väga tähtis roll meetmepaketis, mis on vajalik probleemide lahendamiseks seoses vett mõjutava põllumajandusega.

3. soovitus a)

Komisjon on selle soovitusega nõus.

3. soovitus b)

Komisjon ei ole selle soovitusega nõus.

Mis puudutab miinimumnõudeid, siis komisjon tegeleb nende hindamisega lähtuvalt miinimumnõuete olemasolust ja asjakohasusest meetmete suhtes, mille põhiosa nad moodustavad. Arvestades olukordade mitmekesisust, kus kõnealused nõuded kindlaks määrati, tugineb komisjon nende sobivuse osas liikmesriikide arvamusele.

Komisjon rõhutab liikmesriikide vajadust kehtestada miinimumnõuete parameetrid tasemel, mis kajastab nende olukorda, ja pidada kinni eeskirjadest, mille alusel tuleks need nõuded kehtestada.

Keskkonnatingimuste standardite puhul hindab komisjon nende olemasolu ja sobivust. Komisjon leiab, et see lähenemisviis vastab ÜPP õigusraamistikule.

3. soovitus c)

Komisjon on selle soovitusega nõus.

Veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamiseks kohaldatakse liikmesriikide suhtes vajaduse korral kohustusi seoses fosfori kasutamisega. Liikmesriikide meetmekavad peavad hea seisundi saavutamiseks hõlmama meetmeid hajureostusallikate kontrollimiseks. Kui tuvastatakse märkimisväärt kogus põllumajandusest pärit fosfaati, tuleb liikmesriikidel kehtestada fosfaatide kasutamise üle kontroll. See on üks valdkondadest, mida komisjon teise veemajanduskava hindamise raames kontrollib.

3. soovitus d)

Komisjon on selle soovitusega nõus ja märgib, et ta on tegelenud nitraatide direktiivi ja veepoliitika raamdirektiiviga ettenähtud järelevalve ja aruandluse ühtlustamisega.

3. soovitus e)

Komisjon on soovitusega nõus ja loeb selle täideks, kuna ühise rakendusstrateegia raames on välja töötatud suunisdokument kulude katmise kohta. Hiljutised katsed ühise rakendusstrateegia raames nimetatud suuniseid täiendada ebaõnnestusid erimeelsuste tõttu liikmesriikide vahel. Edasise töö selles küsimuses võib lülitada ühise rakendusstrateegia 2016.–2018. aasta töökavasse, mis on praegu arutamisel. Tuleb märkida, et liikmesriigid võivad vabalt valida keskkonna- ja ressursikulude arvutamise meetodi.

3. soovitus f)

Komisjon toetab neid liikmesriikidele esitatud soovitusi.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt ELis helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

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

Doonau vesikonna veereostuse allikaks on näiteks kodumajapidamised, tööstuskäitised ja põllumajandus. 2000. aasta veepoliitika raamdirektiivi alusel võtavad liikmesriigid vastu vesikonna majandamiskavad, mis peavad sisaldama meetmeid reostuse vähendamiseks. Kontrollikoda uuris, kas 2009. aasta kavades sisaldunud meetmete rakendamine liikmesriikide poolt parandas vee kvaliteeti.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus