

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 01.10.1997
KOM(97) 473 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Genomförande av rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket

1. INLEDNING 3

2. DIREKTIVETS BAKGRUND 4

2.1 Nitratproblemet 4

2.2 Nitratproblemets orsaker 5

2.3 Direktivets historiska bakgrund 5

2.4 Direktivets huvuddrag 6

3. GENOMFÖRANDE AV DIREKTIVET 7

3.1 Överföring till nationell lagstiftning 7

3.2 Riktlinjer för god jordbrukssed 8

3.3 Förteckning över känsliga områden 9

3.4 Övervakning 12

3.5 Åtgärdsprogram 12

3.6 Sammanfattande rapporter 14

4. ÖVERTRÄDELSEFÖRFARANDE 16

5. SKALL DIREKTIVET ÄNDRAS? 17

6. SLUTSATSER 17

1. INLEDNING

Sex år efter antagandet av nitratdirektivet[1] har de flesta medlemsstater misslyckats med att genomföra det. Som ett resultat av detta fortsätter nitratföroreningarna av vattensystemen att vara ett problem i alla länder inom gemenskapen. Många dricksvattenkällor överskrider den nivå på 50 mg/l som fastställts av folkhälsoskäl i såväl direktivet om "ytvatten för framställning av dricksvatten"[2] som "dricksvattendirektivet"[3].

Miljömässigt sett är medlemsstaternas utsläpp av nitrater i Nordsjön, Östersjön, Medelhavet och Svarta havet särskilt allvarliga vad gäller uppkomsten av eutrofiering. Nitratföroreningarnas omfattande spridning gör en minskning av dessa till en utmaning för gemenskapens miljöpolitik, ett faktum som även rör den huvudsakliga förorenaren, jordbruket, vilket är särskilt känsligt för förändringar av markanvändning som påverkar dess ekonomiska livskraft.

För sex år sedan, under 1991, antog rådet nitratdirektivet, vilket syftade till att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening. Detta innebar ett viktigt steg i utvecklingen av vattenpolitiken, i och med att direktivet anammade både principen om att förorenaren betalar och principen om förhindrande vid källan, och försökte att ta itu med föroreningar från spridda källor. Även om de viktigaste åtgärderna enligt direktivet fortfarande inte vidtagits i många medlemsstater, står det redan klart att det i vissa läger finns ett starkt motstånd mot föreskrifterna i direktivet, vilket sannolikt bidrar till den låga genomförandegraden inom gemenskapen. Kommissionen anser att den nuvarande situationen är mycket allvarlig. För tillfället omfattas 13 av 15 medlemsstater av rättsliga åtgärder vad gäller både den icke genomförda överföringen av direktivet till nationell lagstiftning och missförhållanden vid tillämpningen av direktivet. Denna rapport om genomförandet, som fordras enligt artikel 11 i direktivet, representerar därför en lämplig möjlighet att belysa den påtagliga brist på framåtskridande i medlemsstaternas tillämpning av direktivet.

Rapporten kommer att inledas med en kort undersökning av direktivets bakgrund, innan analysen av den nuvarande genomförandegraden presenteras. Det sista avsnittet visar tydligt varför, givet den låga genomförandegraden, kommissionen anser det vara olämpligt att lägga fram förslag till ändringar av direktivet vid denna tidpunkt.

---

[1] EGT nr L 375, 31.12.1991, s. 1, rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.

[2] EGT nr L 194, 25.7.1975, s. 26, rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna.

[3] EGT nr L 229, 30.8.1980, s. 11, rådets direktiv 80/778/EEG av den 15 juli 1980 om kvaliteten på vatten avsett att användas som dricksvatten.

2. DIREKTIVETS BAKGRUND

2.1 Nitratproblemet

I Europeiska unionen har sedan 1980 koncentrationen av nitrat i dricksvatten reglerats genom dricksvattendirektivet. Detta fastställer ett riktvärde för nitrat på 25 mg/l och en högsta tillåtna koncentration på 50 mg/l. Dessa värden har numera allmänt accepterats av folkhälsoskäl, och, vilket är betydelsefullt, har inte ifrågasatts av medlemsstaterna under förhandlingarna om kommissionens förslag till ändringar av direktivet. Nitrat i dricksvatten anses vara ett problem för folkhälsan därför att nitrat snabbt omvandlas till nitrit i människokroppen. Nitritets huvudsakliga effekt är att det orsakar oxidation av blodhemoglobin till methemoglobin som inte kan transportera syre till vävnaderna. Den minskade syretransporten manifesterar sig själv i synnerhet i spädbarn som inte är äldre än sex månader, och orsakar tillståndet methemoglobinanemi eller blue-babysyndromet. Detta fenomen har endast observerats vid nitratnivåer som legat betydligt över 50 mg/l. Denna nivå ger därför ett tillräckligt skydd mot detta. Dessutom reagerar nitrit med kemiska föreningar i magen och bildar produkter som har visat sig vara cancerframkallande hos många djurarter, även om det ännu inte har bevisats orsaka cancer hos människor. I vilket fall som helst berättigar absolut dessa två faktorer tillsammans att man tillämpar ett försiktigt tillvägagångssätt vid fastställandet av denna parameter[4].

Dobrisbedömningen[5] uppger modellkoncentrationer av nitrat som läcker ut från jordbruksmarker som indikerar att 87 % av dessa jordbruksområden i Europa har nitratkoncentrationer i grundvattnet som ligger över riktnivåvärdet på 25 mg/l och 22 % som ligger över nivån på 50 mg/l. I många områden stiger dessa nivåer vilket innebär att befintliga dricksvattenkällor måste stängas eller genomgå dyra reningsprocesser på konsumentens bekostnad.

Förhöjda nitratnivåer bidrar också mycket starkt till eutrofieringen, i synnerhet i marina miljöer och i kustområdena. Inom dessa områden stimulerar nitraterna till hög algtillväxt vilket leder till tydliga förändringar i ekosystemets funktion, vanligtvis till en försämring. Nordsjön har stora kustområden som har konstaterats lida av eutrofiering, såväl som områden i Medelhavet. Det effektivaste sättet att minska denna eutrofiering är att minska utsläppen av nitrater och andra källor till kväveföreningar.

---

[4] Det är också relevant att notera att Världshälsoorganisationen i april 1997 granskade sin riktnivå för nitrat och nitrit i dricksvatten, och kom fram till den slutsatsen att på grundval av de senaste vetenskapliga rönen borde nivån på 50 mg/l fortsätta att gälla.

[5] Stanners D, Bourdeau P, red. (1995), Europas miljö, Dobrisbedömningen. EES.

2.2 Nitratproblemets orsaker

Efterkrigstidens jordbrukspolitik har fokuserats på att maximera produktionen. Prissubventioner och garanterade marknader har tenderat att åstadkomma intensiva produktionsmetoder. Så har varit fallet inom EU med den gemensamma jordbrukspolitiken, på samma sätt som i andra länder. Sammanfattningsvis har politiken, som varit mycket framgångsrik vad gäller att skapa en ökad produktion, haft en skadlig effekt på miljön. Vad gäller nitratutsläppen, har den intensiva produktionen resulterat i en ökad användning av kemiska gödningsmedel, och vad som är ännu viktigare att ett stort antal boskap har koncentrerats till små landområden. I vissa regioner inom EU har den intensiva boskapsuppfödningen lett till strukturella överskott vad gäller den stallgödselkvantitet som producerats. Med andra ord finns det mer stallgödsel än vad som kan användas utan att orsaka nitratutsläpp.

Det kan ta många år för nitratutsläppen att nå fram till en vattenmassa när de väl har lämnat sin ursprungliga utsläppsplats. Mycket av den höga nitratkoncentrationen i vattensystemen idag har orsakats av de gångna decenniernas jordbrukssed. Detta innebär också att dagens jordbrukssed kommer att bestämma de framtida utsläppsnivåerna för nitrater[6]. Det råder inget tvivel om att den jordbrukssed som nu råder har förbättrats i miljöhänseende om man jämför med den sed som rådde under det gångna decenniet, men det är fortfarande så att rådande jordbrukssed och strukturella överskott bidrar till nitratutsläppen. Det är därför nödvändigt att det sker förändringar i rådande jordbrukssed. Europeiska gemenskapen har förbundit sig att tillämpa principen om att förorenaren betalar. I samband med nitratdirektivet innebär detta att kostnaden för de åtgärder som är nödvändiga för att förändra rådande jordbrukssed för att minska föroreningarna skall läggas på de enskilda företagen inom jordbruksnäringen. Förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken, som MacSharryreformerna från 1992 vilka ledde till minskade prissubventioner och förordningen för jordbruk och miljö[7] kommer att stötta denna politik, såväl som ytterligare reformer som medverkar till att förskjuta tyngdpunkten bort från produktionssubventionering.

2.3 Direktivets historiska bakgrund

Vid ministerseminariet i Frankfurt 1988 om vattenfrågor granskades den befintliga lagstiftningen och man uppmärksammad en rad förbättringar som skulle kunna göras och luckor som skulle kunna täppas igen. Till dags dato

---

[6] Detta är särskilt viktigt för de associerade länderna i Central- och Östeuropa, eftersom det är sannolikt att varje form av intensifiering av jordbruket liknande den som skedde i Västeuropa under efterkrigstiden kommer att leda till en ökning av vattenföroreningen vad gäller nitrater från jordbruket.

[7] EGT nr L 215, 30.7.1992, s. 85, rådets förordning nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är anpassade till de krav som skyddet av miljön och vidmakthållandet av natur- och kulturlandskapet ställer.

har detta resulterat i att rådet har antagit direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse[8] och nitratdirektivet.

Nitratdirektivet såg sin början som ett "förslag till rådets direktiv om skydd av sötvatten, kustvatten och havsvatten mot föroreningar orsakade av nitrater från spridda källor"[9]. Ett ändrat förslag offentliggjordes 1990[10], i enlighet med Europaparlamentets yttrande[11]. Direktivet tog nästan tre år att förhandla fram och antogs till sist under det nederländska ordförandeskapet den 12 december 1991, och anmäldes till medlemsstaterna den 19 december 1991.

2.4 Direktivets huvuddrag

Direktivet har ett dubbelt syfte: att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening. Direktivet försöker att säkerställa dessa syften genom att kräva att medlemsstaterna skall förteckna de vatten som är förorenade eller som kan förorenas och ange dessa som känsliga områden[12] på grundval av resultaten av direktivets övervakningskrav. Medlemsstaterna skall upprätta åtgärdsprogram för dessa områden som innehåller obligatoriska åtgärder rörande jordbruksmetoder, inklusive bestämmelser om den maximala mängd gödsel som får spridas ut på marken varje år. Medlemsstaterna skall också utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed, som kan tillämpas på frivillig basis utanför de känsliga områdena och som är obligatoriska inom områdena. Medlemsstaterna skall också övervaka nitrathalten i vattensystemen för att på så sätt bedöma effekterna av de åtgärder som vidtagits.

---

[8] EGT nr L 135, 30.5.1991, s. 40, rådets direktiv 91/271/EEG, av den 21 maj 1991, om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

[9] EGT nr C 54, 3.3.1989, s. 4.

[10] EGT nr C 51, 2.3.1990, s. 12.

[11] EGT nr C 158, 26.6.1989, s. 487.

[12] Om en medlemsstat anger hela sitt territorium enligt artikel 3.5 i direktivet, är det tekniskt sett inte att betrakta som ett känsligt område. Kraven för dessa områden är emellertid exakt de samma och i de fall man hänvisar till ett känsligt område kommer detta att innefatta de medlemsstater som använder artikel 3.5, förutom i de fall man talar om övervakningskrav.

Tidsplan för genomförandet av direktivet finns i tabell 1 nedan.

Tabell 1: Tidsplan för genomförande av direktivet

Krav	Relevant artikel i direktivet	Fastställt datum för slutförande[13]
Överföring till nationell lagstiftning	12	20.12.1993
Övervakning	5.6 eller 6	20.12.1993
Angivande av känsliga områden	3	20.12.1993
Fastställande av riktlinjer för god jordbrukssed	4	20.12.1993
Fastställande av det första fyraåriga åtgärdsprogrammet	5	20.12.1995
Inlämnande av sammanfattande rapport till kommissionen	10	20.6.1996
Slutförande av översyn av områden som angetts som känsliga	3	21.12.1997
Början på det år under vilket maximalt 210 kg N ha kan tillämpas	5	20.12.1998
Slutförande av det första åtgärdsprogrammet	5	20.12.1999
Början på det år under vilket maximalt 170 kg N ha kan tillämpas	5	20.12.2002
Slutförande av det andra åtgärdsprogrammet	5	21.12.2003

3. GENOMFÖRANDE AV DIREKTIVET

Genomförandet av direktivet bör fortgå med samma hastighet i alla medlemsstater. Österrike, Finland och Sverige som blev medlemmar den 1 januari 1995 får inga särskilda dispenser.

3.1 Överföring till nationell lagstiftning

Artikel 12 i direktivet fastställer att medlemsstaterna skall "sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan", dvs. senast den 20 december 1993. Fyra år efter tidsfristens utgång har bara fyra medlemsstater bedömts att ha uppfyllt sina förpliktelser. Tabell 2 visar det datum då medlemsstaten meddelade att den vidtagit åtgärder för överföringen av lagstiftningen och om kommissionen anser att dessa motsvarar deras förpliktelser.

[13] Dessa följer rådets förordning 1182/71 (EEG, Euratom) av den 3 Juni 1971 om regler för bestämning av perioder, datum och frister. EGT nr L 124, 8.6.1971, s. 1.

Tabell 2: Överföring av direktivet till nationell lagstiftning (den 30 juli 1997)

Land	Datum för meddelande (senast den 20.12.1993[14])	Åtgärder anses vidtagna
Belgien	-	-
Danmark	17.12.1993	Ja
Finland	24.3.1995[15]	Nej
Frankrike	27.8.1993	Ja
Förenade kungariket	28.6.1996	Nej
Grekland	-	-
Irland	17.7.1995	Nej
Italien	-	-
Luxemburg	26.10.1994	Ja
Nederländerna	-	-
Portugal	-	-
Spanien	11.3.1996	Ja
Sverige	25.1.1996	Kontroll pågår
Tyskland	1.4.1996	Nej
Österrike	26.1.1996	Kontroll pågår

3.2 Riktlinjer för god jordbrukssed

I enlighet med artikel 4 i direktivet "skall medlemsstaterna inom två år efter dagen för anmälan av detta direktiv [dvs. senast den 20 december 1993] utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas av jordbrukare pa frivillig basis, och som åtminstone omfattar de punkter som anges i bilaga 2 avsnitt A". Flertalet medlemsstater har nu uppfyllt detta åtagande, vilket kan utläsas av tabell 3 nedan. När kommissionen utförde en preliminär undersökning av riktlinjerna i slutet av 1994 var emellertid detta inte fallet. Även om en del av kraven vad gäller riktlinjerna kan uppfattas som ganska ospecificerade, representerar riktlinjerna viktiga instrument både i samband med direktivet och också vid integrationen av miljömässiga hänsynstaganden i jordbruket. Det är därför kommissionens avsikt att utföra ytterligare en undersökning av dem. Denna kommer inte bara att ta en titt pa hur riktlinjerna överensstämmer med kraven i bilaga 2, utan även riktlinjernas överensstämmelse mellan områden med liknande

[14] För Österrike, Finland och Sverige den 1 januari 1995

[15] Finland meddelade ytterligare överföringsåtgärder den 23 oktober 1995 och den 14 augusti 1996.

definitionerna i alla ovanstående punkter är tillämpliga på alla vattensystem och inte endast på de som för närvarande används för framställning av dricksvatten. Medlemsstaterna måste därför bedöma alla vattenresurser, oaktat om de används till dricksvatten eller inte.

Det är också nödvändigt att understryka att nivån på 50 mg/l kanske inte är tillräcklig för att minska eutrofieringen. Denna anses därför inte vara den fixerade nivån i direktivet. Det är till och med troligt att den är för hög för att minska eutrofieringen.

I enlighet med artikel 3.5 behöver medlemsstaterna inte ange särskilda, känsliga områden, om de för hela sitt territorium upprättar och tillämpar åtgärdsprogram. Hittills har fem medlemsstater sålunda använt sig av denna möjlighet. Tabell 4 visar när medlemsstaterna har angett områden enligt artikel 3, och om detta har slutförts, om områden har angetts eller hela territoriet. Det framgår av tabellen att de flesta länder som har valt att inte använda artikel 3.5 har misslyckats med att uppfylla denna skyldighet, vilket innebär att de områden som kräver skydd inte har identifierats, sex år efter antagandet av direktivet.

Tabell 4: Förteckning över känsliga områden (den 30 juli 1997)

Land	Datum för färdigställande av förteckning (senast den 20.12.1993[18])	Omfattat område
Belgien	-	
Danmark	12.7.1993	Hela territoriet
Finland	-	
Frankrike	-	46 % av jordbruks- markerna*
Förenade kungariket	10.2.1997	69 känsliga områden*
Grekland	-	
Irland	17.7.1995	Inga områden*
Italien	-	
Luxemburg	19.10.1994	Hela territoriet
Nederländerna	5.1.1994	Hela territoriet
Portugal	-	
Spanien	-	
Sverige	25.1.1996	5 känsliga områden*
Tyskland	7.11.1994	Hela territoriet
Österrike	26.1.1996	Hela territoriet

* *Dessa beslut undersöks för närvarande av kommissionen.*

Kommissionen är medveten om nödvändigheten att kontrollera om alla områden som borde anges som känsliga områden av medlemsstaterna verkligen har blivit angivna. I detta syfte avser kommissionen att genomföra en undersökning, när tillräcklig information har erhållits från medlemsstaterna, för att bli en samrådande part i frågan. För närvarande är en sådan undersökning inte möjlig, eftersom endast tre av medlemsstaterna som har valt att ange känsliga områden har färdigställt sin förteckning.

Artikel 3.4 innehåller en obligatorisk bestämmelse för medlemsstaterna att "vid behov och minst vart fjärde år se över de känsliga områden som angetts och göra nödvändiga ändringar och tillägg, för att ta hänsyn till förändringar och omständigheter som tidigare inte kunnat förutses". Detta måste slutföras senast den 21 december 1997 och meddelas till kommissionen senast den 21 juni 1998. Det är därför för tidigt att ha någon uppfattning om omfattningen av det territorium i gemenskapen som täcks av artikel 3 kommer att förändras.

[18] För Österrike, Finland och Sverige, 1.1.1995

3.4 Övervakning

Övervakningsfrågor täcks i både artikel 5 och 6 i direktivet. Medlemsstater som har valt att tillämpa artikel 3.5 slipper kraven som fastställs i artikel 6, förutom om de beslutar sig för att ändra och ange områden enligt artikel 3.2. I detta fall måste de utföra den fastställda övervakningen för en period på ett år före det att ändringen sker. Artikel 5.6 är tillämpbar på medlemsstater som använder sig av artikel 3.5. De måste "övervaka nitrathalten i vattensystemet (ytvatten och grundvatten) på utvalda mätplatser, så att det blir möjligt att fastställa omfattningen av den nitratförorening av vatten som orsakas av jordbruket".

Medlemsstater som anger känsliga områden måste följa artikel 6. Denna innehåller riktlinjer vad gäller övervakningsmetoderna för alla vattenresurser. Medlemsstaterna måste på nytt undersöka eutrofieringsgraden i sött ytvatten, flodmynningar och kustvatten vart fjärde år. Nitrathalten i sötvattensområden ska ha övervakats under ett års tid mellan den 19 december 1991 och den 20 december 1993, och under varje följande fyraårsperiod (dvs. till och med den 21 december 1997). Det enda undantaget för denna och följande undersökningar gäller de provtagningsplatser där under den senaste övervakningsperioden alla tidigare prov låg under 25 mg/l och där det inte finns någon ny faktor som skulle kunna orsaka en förhöjning av nitrathalten. I detta fall räcker det att övervakningsprogrammet upprepas vart åttonde år.

Det är svårt för kommissionen att bedöma i vilken grad medlemsstaterna har följt sina övervakningsåtaganden, eftersom medlemsstaternas enda skyldighet att inlämna uppgifter om övervakningen till kommissionen regleras i artikel 10 om den sammanfattande rapporten. Till och med information som inlämnas på detta sätt behöver bara utformas som en sammanfattning. Åtskilliga medlemsstater har dock meddelat i sina rapporter att deras övervakning är, för tillfället, otillräcklig om man ser till bestämmelserna i direktivet. En undersökning[19] som utfördes nyligen visar att många medlemsstater ännu inte har upprättat den övervaknings- och administrativa infrastruktur som är nödvändig för att ta itu med övervakningskraven från en rad olika direktiv.

3.5 Åtgärdsprogram

I artikel 5 i direktivet fastställs att "inom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena". Åtgärdsprogrammen löper under fyra år. Det första skulle ha påbörjats den 20 december 1995 och vara avslutat den 20 december 1999.

---

[19] Utvärdering av kostnaderna för grundvatteninspektion i medlemsstaterna, undersökning utförd på uppdrag av Europeiska kommissionen, GD XI inom ramen för kontrakt B4-3040/95/000345/MAR/D1.

Ett andra åtgärdsprogram kommer då att påbörjas och löpa under ytterligare fyra år, med den 21 december 2003 som slutdatum.

Åtgärdsprogrammen utgör huvudkraven i direktivet, eftersom de innebär tvingande restriktioner vad gäller jordbrukarnas verksamhet för att uppnå direktivets syften. Dessa anges i bilaga 3. Av dessa krav är det två som är viktigast. Enligt punkt 1 i bilaga 3 skall spridning på marken av gödselmedel vara baserad på en balans mellan grödans kvävebehov och kvävetillförseln till grödorna från jorden och från gödselmedel.

I punkt 2 fastställs ett maximum på 170 kg N per hektar per år som kan spridas på markerna i form av stallgödsel. Direktivet tillåter emellertid upp till 210 kg N per hektar per år under det första åtgärdsprogrammet. Båda dessa maximikvantiteter är tillämpliga under det fjärde året av deras respektive åtgärdsprogram, dvs. 210 kg N per hektar per år från den 20 december 1998 och 170 kg N per hektar per år från den 20 december 2002. Denna punkt i direktivet tillåter även medlemsstaterna att avvika från dessa kvantiteter, men endast när detta är berättigat på grundval av objektiva kriterier och då detta inte inverkar på möjligheten att uppnå direktivets syften.

Medlemsstaterna skall ha påbörjat sina åtgärdsprogram den 20 december 1995. Tabell 5, som också bedömer om åtgärdsprogrammen överensstämmer med direktivets bestämmelser, visar emellertid att endast ett fåtal har gjort detta. Givet att dessa åtgärder representerar nyckeln till direktivets genomförande, är detta misslyckande svårt att försvara.

Tabell 5: Åtgärdsprogram (den 30 juli 1997)

Land	Datum för meddelande (senaste den 20.12.1995)	I överensstämmelse?
Belgien	-	
Danmark	8.1.1996	Under granskning
Finland	-	
Frankrike	-	
Förenade kungariket	-	
Grekland	-	
Irland	-	
Italien	-	
Luxemburg	19.10.1994	Nej
Nederländerna (se nedan)	-	
Portugal	-	
Spanien	-	
Sverige	25.1.1996	Under granskning
Tyskland	1.4.1996	Nej
Österrike	11.11.1996	Under granskning

Det är dessutom viktigt att betrakta det nederländska fallet. Den 22 december 1995 lämnade de nederländska myndigheterna in sina åtgärdsprogram till kommissionen och informerade den om att de skulle använda sig av undantagsmöjligheten i bilaga 3. Kommissionen beslutade, efter att ha undersökt skälen till undantaget och diskuterat dessa med de nederländska myndigheterna, att den inte kunde rekommendera nitratkommittén att gå med på undantaget. Under nitratkommitténs sjunde sammanträde i november 1996 drog de nederländska myndigheterna tillbaka sitt åtgärdsprogram och informerade kommissionen att de inte längre önskade utnyttja sig av undantagsregeln.

Om det under någon fas av direktivets genomförande visar sig att de åtgärder som fastställs i direktivet inte är tillräckliga för att uppnå dess syften, måste medlemsstaterna enligt artikel 5.5 vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga. För att bidra till att detta syfte uppnås skall medlemsstaterna enligt artikel 5.6 första stycket utarbeta och genomföra övervakningsprogram för att utvärdera effekten av åtgärdsprogrammet.

3.6 Sammanfattande rapporter

I artikel 10 i direktivet fastställs att "medlemsstaterna skall för en period av fyra år efter anmälan av detta direktiv samt för varje följande fyraårsperiod

lämna en rapport till kommissionen med uppgifter enligt bilaga 5". Enligt bilaga 5 krävs grundläggande information om de punkter som diskuterats i ovanstående avsnitt.

Medlemsstaterna borde ha lämnat denna information till kommissionen senast den 20 juni 1996. Enligt artikel 11 i direktivet skulle kommissionen senast den 20 december 1996 ha överlämnat sammanfattande rapporter till Europaparlamentet och rådet. Av tabell 6 nedan framgår att flertalet medlemsstater var sena med att lämna in sina rapporter. Detta är skälet till att kommissionen har tvingats senarelägga datumet för offentliggörandet av denna rapport.

Tabell 6: Sammanfattande rapporter (den 30 juli 1997)

Land	Datum för meddelande (senaste den 20.6.1996)
Belgien	-
Danmark	20.12.1996
Finland	19.9.1996
Frankrike	23.12.1996
Förenade kungariket	9.1.1997
Grekland	19.11.1996
Irland	17.7.1995
Italien	-
Luxemburg	4.2.1997
Nederländerna	9.7.1996
Portugal	8.10.1996
Spanien	-
Sverige	4.9.1996
Tyskland	12.11.1996
Österrike	11.11.1996

De rapporter som inkommit har skilt sig åt vad gäller format och innehåll, med avsevärda skillnader rörande längd. Även om kommissionen kommer att lägga fram en sammanställd rapport om denna information, kommer den varierande standarden på svaren inte att underlätta skapandet av ett optimalt användbart dokument. Under nitratkommitténs sjätte sammanträde den 1 juni 1995, lade kommissionen fram ett förslag till ett gemensamt rapportformat vilket kommenterades av medlemsstaterna. Eftersom en slutlig version inte lades fram tidigt nog användes denna emellertid inte av någon medlemsstat. Kommissionen har för avsikt att framöver lägga fram en ram för kommittén inom vilken resultaten skall presenteras, för att öka det slutliga dokumentets användbarhet.

4. ÖVERTRÄDELSEFÖRFARANDE

Kommissionen får inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 169 i EG-fördraget mot en medlemsstat som har underlåtit att uppfylla direktivets bestämmelser. Det framgår tydligt av ovanstående tabeller att flertalet medlemsstater ligger efter tidsplanen för direktivets genomförande, vissa avsevärt efter. Det uppmärksammades i kommissionens meddelande om genomförande av gemenskapens miljölagstiftning[20] att det finns ett behov att vidta rättsliga åtgärder mot de flesta medlemsstater för liknande överträdelser av detta direktiv. Dessa rättsliga förfaranden utvecklas naturligtvis i olika steg beroende på överträdelsens art och den dialognivå som har uppnåtts mellan medlemsstaterna och kommissionen. Vissa medlemsstater är part i två separata mål.

För närvarande är flertalet överträdelsemål baserade på antingen det faktum att överföring av åtgärder inte har skett eller att de åtgärder som vidtagits i grunden inte överensstämmer med direktivets bestämmelser. På detta stadium finns det därför inget konkret som tyder på att de åtgärder som fastställs i direktivet inte kommer att ha en betydande effekt på nitratföroreningarna när de väl fått möjlighet att verka. Detta representerar därför kommissionens huvudargument för att inte lägga fram förslag till ändring av direktivet. Läget vad gäller överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna visas i tabell 7. Informationen i denna tabell presenteras i enlighet med kommissionens bestämmelser om information som kan lämnas ut, det skall därför inte antas att det inte pågår överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte listas, eller för någon del av direktivet som inte anges för ett särskilt land.

Tabell 7: Läget vad gäller överträdelseförfaranden mot medlemsstater (den 30 juli 1997)

Land	Överföring	Förteckning	Jordbrukssed	Åtgärdsprogram	Rapport
Belgien	FU				
Finland	FU				
Frankrike		MY*			
Förenade kungariket	FU				
Grekland	Domstolen	Domstolen			
Irland	MY*	MY*			
Italien	Domstolen	Domstolen	Domstolen		
Nederländerna	FU				
Portugal	Domstolen	Domstolen	Domstolen		
Spanien		Domstolen	Domstolen	MY*	MY*

FU = Formell underrättelse. MY = Motiverat yttrande. Domstolen = Rättsligt förfarande inför EG-domstolen

* = Beslut taget av kommissionen och offentliggjort i ett pressmeddelande, men ännu inte verkställt

[20] KOM (96) 500 slutlig, 22.10.1996

5. SKALL DIREKTIVET ÄNDRAS?

Såsom angivits i avsnitt 4 är det huvudsakliga skälet till varför kommissionen inte lägger fram förslag om en ändring av direktivet det sena genomförandet av direktivet, vilket gör det omöjligt att bland annat bedöma direktivets effekt. Kommissionen är emellertid medveten om att det kan diskuteras om det faktum att så många medlemsstater har misslyckats med att iaktta sina skyldigheter med hänsyn till detta direktiv innebär att felet ligger hos själva direktivet. Kommissionen anser att detta inte är en hållbar argumentation, eftersom flertalet av de åtgärder som måste vidtas av medlemsstaterna (dvs. överföring, övervakning, förteckning av känsliga områden, riktlinjer för god jordbrukssed och rapportering) är svåra att missförstå. Även om det kan uppstå problem vid samordningen av de olika ministeriernas insatser (särskilt vad gäller miljö och jordbruk) så är dessa bara procedurmässiga problem som bör kunna lösas.

Eftersom det enligt direktivet inte föreligger någon skyldighet att rapportera om de problem man erfar under genomförandet av direktivet, så är det inte möjligt att tillhandahålla korrekt information om grunderna för att genomförandet försenats. Kommissionen är emellertid medveten om att bristen på grundläggande information om nitratföroreningarnas omfattning har varit ett problem, vilket även ovannämnda samordning mellan de olika ministerierna har varit.

6. SLUTSATSER

Sex år efter antagandet av detta direktiv är läget vad gäller genomförandet otillfredsställande i de flesta medlemsstater. Läget är så allvarligt att varje ändring av direktivet vore olämpligt. Misslyckandet med att genomföra direktivet fullt ut, förutom de rättsliga aspekterna i detta sammanhang, utgör ett misslyckande med att ta itu med allvarliga miljö- och folkhälsoproblem. Även om kommissionen kommer att göra allt som står i dess makt för att säkerställa att direktivet genomförs, särskilt genom att vidta rättsliga åtgärder, kanske dessa i sig själva inte uppfyller direktivets syften. Det är därför nödvändigt att använda sig av alla medel som står till buds för att skapa det tryck som behövs för ett omedelbart genomförande av direktivet.

ISSN 1024-4506

KOM(97) 473 slutlig

DOKUMENT

SV 14 03

Katalognummer : CB-CO-97-488-SV-C

ISBN 92-78-25035-X

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg

18