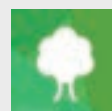


Særberetning

Integrationen af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: en delvis succes



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

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

Tlf. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2014

ISBN 978-92-872-0025-9
doi:10.2865/14986

© Den Europæiske Union, 2014
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning**Integrationen af EU's
vandpolitiske mål i den
fælles landbrugspolitik:
en delvis succes**

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

Punkt

Anvendte termer og forkortelser

I-XI **Resumé**

1-14 **Indledning**

1-6 **Sammenhængen mellem EU's vandpolitik og den fælles landbrugspolitik**

7-11 **Instrumenter under den fælles landbrugspolitik, der kan være med til at hjælpe med at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik**

12-14 **Midler fra den fælles landbrugspolitik med potentiel indvirkning på vandressourcerne**

15-20 **Revisionen**

15-17 **Revisionens omfang og revisionsmetoden**

18-20 **Tidligere revisioner**

21-79 **Bemærkninger**

21-32 **Svagheder i gennemførelsen af EU's vandpolitik har hindret dens integration i den fælles landbrugspolitik**

33-48 **Krydsoverensstemmelsesordningens effekt på vandrelaterede spørgsmål har hidtil været begrænset**

34-39 **Krydsoverensstemmelsesmekanismen har en effekt, men den udnyttes ikke fuldt ud**

40-48 **Svagheder i anvendelsen af krydsoverensstemmelse**

49-61 **Det potentiale, der ligger i støtten til udvikling af landdistrikterne, udnyttes ikke fuldt ud til at afhjælpe spørgsmål med relation til vand**

52-55 **Medlemsstaternes planer for udgifter til udvikling af landdistrikterne tilgodeser ikke altid EU's vandpolitiske mål og heller ikke medlemsstaternes behov med hensyn til vand**

56-61 **Midlerne til udvikling af landdistrikterne er ikke i tilstrækkelig grad blevet brugt til at tilgodese vandhensyn**

62-65 **Princippet om, at forureneren betaler, er ikke blevet integreret i den fælles landbrugspolitik**

66-79 **Overvågnings- og evalueringssystemerne giver ikke et fuldstændigt billede**

80-87

Konklusioner og anbefalinger

- Bilag I** — De revisionsspørgsmål og -kriterier, der blev brugt til revisionen
- Bilag II** — Rundspørgeresultater: væsentligste ændringer rapporteret af rådgivningsenhederne i landbrugssektoren efter indførelsen af krydsoverensstemmelse
- Bilag III** — Eksempler på vandrelaterede spørgsmål, der ikke er omfattet af krydsoverensstemmelse
- Bilag IV** — Supplerende midler fra sundhedstjekket og den europæiske økonomiske genopretningsplan anvendt af medlemsstaterne til vandforvaltning

Kommissionens svar

Anvendte termer og forkortelser

Direkte betalinger: Betalinger, der ydes direkte til landbrugerne under en indkomststøtteordning, f.eks. enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning.

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, der i denne beretning også refereres til som »midler til udvikling af landdistrikterne«.

Eutrofiering: En proces, hvorved vandområder modtager et overskud af næringsstoffer, særlig fosfater og nitrater. Disse næringsstoffer fremmer typisk overdreven algevækst, der nedbryder den ilt, der er i vandet, og som dermed forårsager, at andre organismer, f.eks. fisk, dør.

FLP: Den fælles landbrugspolitik.

Foranstaltning:

(1) *Foranstaltning til udvikling af landdistrikterne:* en række aktioner, der kan finansieres af ELFUL. Hver foranstaltning fastsætter specifikke regler, der skal overholdes;

(2) *Foranstaltning som defineret i VRD (vandområdeplaner og indsatsprogrammer):* en række aktioner, herunder lovgivningsmæssige og administrative initiativer samt kontrolforanstaltninger, der indgår i vandområdeplanerne, og som bidrager til gennemførelsen af VRD. En landbrugsforanstaltning er i denne sammenhæng en række aktioner eller initiativer, der kan bruges til at afbøde effekten af den belastning af vandressourcerne, som landbrugsaktiviteterne forårsager.

GLM-normer: Forpligtelsen til at bevare jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand henviser til en række normer for jordbeskyttelse, bevarelse af jordens indhold af organiske stoffer og jordens struktur, undgåelse af forringelse af levesteder og vandforvaltning.

Krydsoverensstemmelse: En mekanisme, der betyder, at landbrugerne for at kunne modtage direkte betalinger og en række landdistriktsbetalinger skal overholde en række regler vedrørende miljø, fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed, dyrevelfærd og bevarelse af landbrugsjord i god landbrugs- og miljømæssig stand. Krydsoverensstemmelseskravene henviser til 18 lovgivningsbestemte forvaltningskrav og 15 GLM-normer. Manglende overholdelse af disse normer og krav kan medføre, at landbrugsstøtten til den enkelte landbruger nedsættes.

LDP: Landdistriktsprogram.

Plantebeskyttelsesmidler: Anvendes til at beskytte planter eller afgrøder mod skader forårsaget af ukrudt, sygdomme eller insekter.

SMR: Lovgivningsbestemte forvaltningskrav — 18 EU-lovbestemte normer inden for miljø, fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed samt dyrevelfærd.

Sundhedstjek: I 2009 blev de forskellige dele af den fælles landbrugspolitik gennemgået og tilpasset med henblik på at styre den fælles landbrugspolitik i retning af en afbalanceret og miljøvenlig udvikling. Denne justering kaldes »sundhedstjekket«.

Vandløbsopland: Landområde, hvorfra al overfladestrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én enkelt flodmunding eller ét enkelt delta.

Vandområdedistrikt: Et land- og havområde bestående af et vandløbsopland eller flere tilstødende vandløbsoplande sammen med det tilhørende grundvand og kystvand, som i VRD er fastlagt som hovedenhed for vandløbsoplandets forvaltning.

Vanddirektører: Direktørerne for vandpolitik i de forskellige medlemsstater og andre deltagende lande.

VOP: Vandområdeplan.

VRD: Vandrammedirektivet — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1) — er en overordnet retsakt, der blev vedtaget i 2000 for at gøre de mange forskellige politikker og den forskellige lovgivning mere sammenhængende. Direktivets tilgang til vandforvaltning bygger på vandområder som en naturlig miljøenhed og ikke på administrative eller lovfæstede grænser. Direktivet henviser til flere andre direktiver, der har relation hertil, bl.a. badevandsdirektivet, drikkevandsdirektivet, byspildevandsdirektivet, nitratdirektivet og direktivet om slam fra rensningsanlæg. VRD betragter gennemførelsen af disse direktiver som et minimumskrav. Gennemførelsesforanstaltningerne skal være integreret i en vandområdeplan. Det skal bemærkes, at der ikke via VRD stilles specifikke midler til rådighed til gennemførelsen af EU's vandpolitik.

I

Siden EU sidst i 1970'erne begyndte at vedtage specifikke retsakter på vandbeskyttelsesområdet, har Unionen prioriteret beskyttelsen af Europas vandressourcer højt. Vandrammedirektivet blev vedtaget i 2000 som en lovgivningsmæssig ramme for beskyttelse og genoprettelse af vandområder i hele Europa og for at sikre en bæredygtig udnyttelse af vandressourcerne. Vandområdeplaner (VOP) og indsatsprogrammer er de vigtigste instrumenter, som medlemsstaterne bruger til at gennemføre EU's vandpolitik. Medlemsstaterne kan gennemføre en del af vandpolitikken ved hjælp af midler fra andre politikker.

II

Landbrug er en væsentlig kilde til miljømæssig belastning. Landbruget tegner sig for ca. 33 % af det samlede vandforbrug i Europa og er den vigtigste kilde til næringsstofforurening i vand.

III

Den fælles landbrugspolitik tegner sig for lidt under 40 % af EU-budgettet. Gennem den fælles landbrugspolitik søger EU at influere på landbrugspraksis, der påvirker vandressourcerne. Der er på nuværende tidspunkt to instrumenter, der bruges til at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: krydsoverensstemmelse, der er en mekanisme, der kobler bestemte betalinger under den fælles landbrugspolitik sammen med specifikke miljøkrav, og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL — der i denne beretning også refereres til som »midler til udvikling af landdistrikterne«), der giver et økonomisk incitament til foranstaltninger, som er mere vidtgående end de obligatoriske krav.

IV

Europa-Kommissionen og Rådet har gentagne gange understreget, at der er behov for, at vandpolitikken integreres bedre i andre politikker, f.eks. landbrugspolitikken. EU's vandpolitiske mål kræver handling på forskellige politikområder og derfor involvering af en række myndigheder, der kan have forskellige og muligvis også modsatrettede interesser. På denne baggrund tog Rettens revision sigte på at besvare følgende spørgsmål: Er det lykkedes at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik? Retten forsøgte at besvare dette spørgsmål ved at undersøge, i hvilket omfang implementeringen af EU's vandpolitik har betydet, at den er blevet en del af den fælles landbrugspolitik, og gennem en analyse af krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikterne.

V

Retten undersøgte, om det var lykkedes at integrere målene for EU's vandpolitik i den fælles landbrugspolitik, men konstaterede, at det indtil nu kun delvist var lykkedes. Det skyldtes et misforhold mellem målsætningerne for politikken og de instrumenter, der anvendes til at frembringe ændringer. Revisionen påviste svagheder i de to instrumenter, som Kommissionen på nuværende tidspunkt bruger til at integrere vandspørgsmål i den fælles landbrugspolitik (krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikterne), og fremhævede forsinkelse og svagheder i gennemførelsen af VRD.

VI

Retten konkluderer, at finansieringen af krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikterne hidtil har haft en positiv effekt med hensyn til at støtte politikmålene om at forbedre vandmængden og -kvaliteten, men at disse instrumenter er begrænsede set i forhold til de politiske ambitioner for den fælles landbrugspolitik og de endnu mere ambitiøse mål i de nye forordninger for den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020.

VII

Retten konkluderer endvidere, at forsinkelserne i forbindelse med gennemførelsen af VRD rent faktisk har hindret integrationen af vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik.

VIII

Retten konstaterede også, at hverken de overvågnings- og evalueringssystemer, der er direkte forbundet med den fælles landbrugspolitik, eller dem, der leverer mere generelle data, gav de oplysninger, der er nødvendige for fuldt ud at informere de politiske beslutningstagere om landbrugsaktiviteternes belastning af vandressourcerne, selv om der blev konstateret en del nyttige initiativer.

IX

Retten anbefaler, at Kommissionen foreslår de nødvendige ændringer til de nuværende instrumenter (krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikterne) eller, i givet fald, foreslår nye instrumenter, der kan opfylde de mere ambitiøse mål med hensyn til integration af vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik. Medlemsstaterne bør afhjælpe de påviste svagheder med hensyn til krydsoverensstemmelse og udnytte midlerne til udvikling af landdistrikterne bedre, så de i højere grad opfylder målene for vandpolitikken.

X

Retten anbefaler endvidere, at Kommissionen og medlemsstaterne afhjælper forsinkelserne i gennemførelsen af VRD og forbedrer deres vandområdeplaner ved at beskrive de enkelte foranstaltninger og sikre, at de er tilstrækkeligt klare og konkrete på operationelt plan.

XI

Med hensyn til overvågning og evaluering bør Kommissionen sikre, at den som minimum har de oplysninger, der gør det muligt at måle udviklingen i de belastninger af vandressourcerne, der skyldes landbrugspraksis, og medlemsstaterne bør pålægges at indsende dataene om vand hurtigere og på en mere pålidelig og konsekvent måde.

Sammenhængen mellem EU's vandpolitik og den fælles landbrugspolitik

01

Beskyttelse af vand (både med hensyn til kvalitet og mængde) prioriteres højt på de fleste offentlige dagsordener, ikke kun i EU, men også på verdensplan og på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Det vigtigste overordnede mål for EU's vandpolitik er at sikre adgang til vand af god kvalitet og i tilstrækkelig mængde for alle europæere og at sikre en god tilstand i alle vandområder i Europa¹. De vigtigste af de juridiske instrumenter, som EU bruger til at opfylde dette mål, er de direktiver på vandområdet, som Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget. Et direktiv er en EU-retsakt, der pålægger medlemsstaterne at opnå et bestemt resultat, men som ikke fastsætter, hvordan de skal gøre det.

02

Formålet med nitratdirektivet, der blev vedtaget i 1991, var at nedbringe nitratforureningen fra landbrugskilder i Europas vandområder². Det blev fulgt op af det mere omfattende vandrammedirektiv (VRD) i 2000. Ifølge VRD skal medlemsstaterne have opnået »en god tilstand for overfladevand og grundvand« senest i 2015³. Medlemsstaterne skal udarbejde vandområdeplaner og dermed forbundne indsatsprogrammer, der er de vigtigste af de instrumenter, som medlemsstaterne bruger til at implementere direktivet og dermed til at gennemføre EU's vandpolitik. Medlemsstaterne kan gennemføre en del af vandpolitikken ved hjælp af midler fra andre politikker. Foranstaltningerne i vandområdeplanerne kan f.eks. i nogle tilfælde finansieres gennem den fælles landbrugspolitik.

03

Ifølge Det Europæiske Miljøagenturs rapport om vandtilstanden⁴ er det ikke sandsynligt, at Europas vandområder vil kunne opfylde det mål, der er fastsat i VRD for 2015, hverken for så vidt angår vandkvalitet eller -mængde, selv om der i de seneste tiår er sket forbedringer.

04

Landbruget tegner sig for den største andel af arealudnyttelsen i Europa (ca. 50 % af det samlede areal). Det har formet det europæiske landskab og har i de sidste 50 år kraftigt øget brugen af eksterne input (gødning, pesticider og vand). Landbruget er derfor en væsentlig kilde til miljøbelastninger⁵. Landbruget i Europa tegner sig for ca. 33 % af det samlede vandforbrug og er den største kilde til næringsstofforurening i vand⁶. Som den største forbruger af vand har landbruget derfor en afgørende rolle at spille i forbindelse med bæredygtig forvaltning af vandmængden og -kvaliteten.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm og artikel 4 i VRD.
- 2 Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375 af 21.12.1991, s. 1). Ifølge nitratdirektivet skal medlemsstaterne overvåge overflade- og grundvand og udpege nitratsårbare zoner. Medlemsstaterne skal fastsætte en kodeks for godt landmandskab, der skal anvendes frivilligt på hele deres territorium. Medlemsstaterne skal endvidere vedtage handlingsprogrammer, der er obligatoriske i nitratfølsomme zoner.
- 3 Artikel 4 i VRD.
- 4 Det Europæiske Miljøagenturs rapport nr. 9/2012: »European waters — current status and future challenges«.
- 5 »A Green CAP? Reform options from an environmental angle«. Det Europæiske Miljøagenturs projekt om grøn landbrugspolitik, interimrapport, første fase, 23. juni 2011.
- 6 Det Europæiske Miljøagenturs rapport nr. 1/2012: »Towards efficient use of water resources in Europe«.

05

Rådet for Den Europæiske Union har ved flere lejligheder understreget behovet for at beskytte vandet gennem den fælles landbrugspolitik⁷:

- I 2007 understregede Rådet, at »integrering af hensynet til bæredygtig vandudnyttelse i andre sektorpolitikker (f.eks. landbrug)« var en »forudsætning for at nå de vandpolitiske mål«, og at det var »nødvendigt at være særlig opmærksom på den videre udvikling og om nødvendigt tilpasse de nuværende landbrugspolitikker for at bidrage til bæredygtig vandforvaltning«.
- I 2009 pegede Rådet på vandforvaltning som en afgørende ny udfordring for landbruget og erklærede, at »spørgsmålet om vandforvaltning, herunder vandkvalitet, bør tages yderligere op i de relevante instrumenter under den fælles landbrugspolitik«.
- I 2010 erkendte Rådet, at der var behov for at fremme »et mere effektivt og bæredygtigt vandforbrug i landbruget«.

06

Europa-Kommissionen, Det Europæiske Miljøagentur, Rådet for Den Europæiske Union og vanddirektørerne har klart udtrykt, at der er behov for yderligere at integrere vandforvaltningshensyn i andre politikområder, f.eks. landbrug⁸. Integrationen af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik er et vigtigt mål, ikke mindst i betragtning af artikel 11 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvori det hedder, at »miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling«.

- 7 Rådets konklusioner om vandknapshed og tørke af 30. oktober 2007. Rådets konklusioner om vandknapshed, tørke og tilpasning til klimaændringer af 11. juni 2010. Betragtning 1 og 4 til Rådets forordning (EF) nr. 74/2009 af 19. januar 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 30 af 31.1.2009, s. 100) efter sundhedstjekket.
- 8 • KOM(2012) 673 af 14. november 2012, »En plan for at beskytte Europas vandressourcer«: »der er [...] behov for en bedre gennemførelse og større integration af vandpolitiske målsætninger i andre politikker som f.eks. den fælles landbrugspolitik«.
• Betragtning 16 til VRD: »Der er behov for yderligere integration af vandbeskyttelse og bæredygtig vandforvaltning i andre fællesskabspolitiske områder, navnlig energipolitik, transportpolitik, landbrugspolitik, fiskeripolitik, regionalpolitik og turismpolitik«.
• Betragtning 6 til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1): »Aktiviteterne under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og de operationer, som den bidrager til, bør være konsekvente og stemme overens med fællesskabspolitikken på andre områder og være i overensstemmelse med hele fællesskabslovgivningen«.
• Det Europæiske Miljøagents rapport nr. 9/2012: »Det kræver en langt større indsats at integrere vandforvaltningshensyn i de forskellige sektorpolitikker, f.eks. landbrug og transport«.
• Vanddirektørernes erklæring af 30. november 2006 om VRD og landbrug: »(...) vandressourcernes betydning socialt, økonomisk og miljømæssigt skal anerkendes og integreres i alle sektorpolitikker«.

Instrumenter under den fælles landbrugspolitik, der kan være med til at hjælpe med at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugs-politik

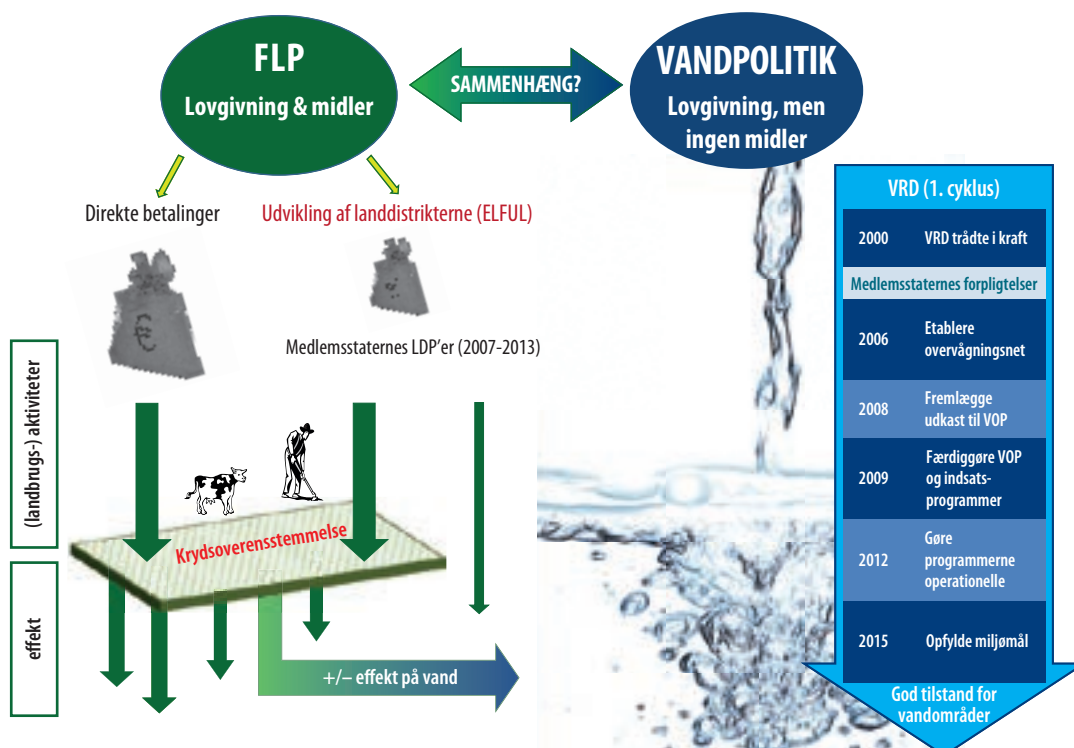
07

Der er på nuværende tidspunkt to instrumenter under den fælles landbrugspolitik, der bruges til at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: krydsoverensstemmelsesordningen og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (jf. **figur 1**).

Disse instrumenter har potentiale til at bidrage til et bæredygtigt landbrug ved at tilskynde til gode landbrugspraksis, fremme landbrugsaktiviteternes overholdelse af miljølovgivningen, f.eks. nitratdirektivet, og give incitament til miljøvenlige offentlige varer og tjenesteydelser.

Figur 1

Forbindelsen mellem den fælles landbrugspolitik og EU's vandpolitik



Bemærk: Denne figur viser på den ene side, hvordan midler under den fælles landbrugspolitik kan anvendes i form af direkte betalinger og støtte til udvikling af landdistrikterne. For landbrugere, der modtager direkte betalinger og/eller visse former for støtte til landdistriktsudvikling, kæder krydsoverensstemmelsesordningen disse betalinger sammen med overholdelsen af visse miljømæssige forpligtelser. De aktiviteter, der finansieres af den fælles landbrugspolitik, kan påvirke vandressourcerne positivt eller negativt. På den anden side viser figuren de vigtigste milepæle i VRD, der er det vigtigste instrument til at gennemføre vandpolitikken på EU-niveau.

08

Krydsoverensstemmelse er en mekanisme, der kobler de direkte betalinger til landbrugerne (og en række betalinger til udvikling af landdistrikterne⁹) sammen med overholdelsen af en række regler vedrørende miljø, fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed, dyrevelfærd og bevarelse af landbrugsjord i god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM)¹⁰. Disse regler er beskrevet i 18 lovgivningsbestemte forvaltningskrav og 15 normer for god landbrugs- og miljømæssig stand. Manglende overholdelse af disse normer og krav kan føre til, at betalingerne under den fælles landbrugspolitik til den enkelte landbruger nedsættes.

09

Seks krydsoverensstemmelseskrav har direkte indflydelse på vandkvaliteten og -mængden. De vises i **tabel 1**. Flere andre krydsoverensstemmelseskrav har en indirekte indflydelse på vandbeskyttelse (f.eks. SMR om bevarelse af vilde fugle og naturlige habitater og GLM-normerne om minimumsjorddække eller beskyttelse af landskabstræk).

- 9 Krydsoverensstemmelse anvendes på syv foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der tegner sig for ca. 40 % af de planlagte ELFUL-udgifter i perioden 2007-2013.
- 10 Krydsoverensstemmelse blev indført i 2003 ved Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270 af 21.10.2003, s. 1). Siden 2005 har alle landbrugere, der modtager direkte betalinger, været omfattet af obligatoriske bestemmelser om krydsoverensstemmelse. For programmeringsperioden 2007-2013 finder krydsoverensstemmelse også anvendelse på en række ELFUL-betalinger (i forbindelse med foranstaltning 211, 212, 213, 214, 221, 224 og 225), og siden 2008 har visse betalinger vedrørende vin også været omfattet af disse bestemmelser.

Tabel 1

Overblik over vandrelaterede krydsoverensstemmelseskrav

Norm	Vedrørende
SMR2	Beskyttelse af grundvandet mod forurening ¹
SMR3	Anvendelsen i landbruget af slam fra rensningsanlæg ²
SMR4	Beskyttelse af vand mod forurening af nitrater, der stammer fra landbruget ³
SMR9	Markedsføring af plantebeskyttelsesmidler ⁴
GLM-godkendelsesprocedurer i forbindelse med kunstvanding	Hvor brug af vand til vanding skal godkendes, overholdelse af godkendelsesprocedurer
GLM-bræmmer	Anlæggelse af bræmmer langs søer og vandløb

¹ Artikel 4 og 5 i Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer (EFT L 20 af 26.1.1980, s. 43).

² Artikel 3 i Rådets direktiv 86/278/EØF af 12. juni 1986 om beskyttelse af miljøet, navnlig jorden, i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg (EFT L 181 af 4.7.1986, s. 6).

³ Artikel 4 og 5 i Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375 af 31.12.1991, s. 1).

⁴ Artikel 3 i Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 230 af 19.8.1991, s. 1).

10

Ved hjælp af støtte til udvikling af landdistrikterne bidrager EU til medlemsstaternes investeringer for at styrke konkurrenceevnen inden for landbrug og skovbrug, beskytte miljøet og bevare landskabet, forbedre livskvaliteten og øge diversificeringen af landdistrikternes økonomi og fremme lokale tilgange til udvikling af landdistrikterne. EU støtter medlemsstaternes landdistriktsprogrammer (LDP). I centrale tekster om udvikling af landdistrikterne, f.eks. Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne¹¹ og forordning (EF) nr. 1698/2005¹², betragtes beskyttelse og bæredygtig forvaltning af vand som et af de centrale miljøspørgsmål, der skal tages op.

11

Gennem foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne kan landbrugerne frivilligt deltage i aktioner, der går videre end den obligatoriske lovgivning, mod til gengæld at modtage finansielle incitamenter eller godtgørelser (jf. **tekstboks 1**).

Midler fra den fælles landbrugs politik med potentiel indvirkning på vandressourcerne

12

EU's udgifter til landbrugsaktiviteter, der afholdes over den fælles landbrugs politik, er høje (58,1 milliard euro i 2012 eller lige under 40 % af EU-budgettet). Landbrug og andre aktiviteter, der finansieres over den fælles landbrugs politik, kan påvirke vandressourcerne positivt eller negativt (jf. **figur 1**).

13

I nogle tilfælde finansierer den fælles landbrugs politik målrettet aktioner, der påvirker vandressourcerne positivt. Det gælder for eksempel foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne, som specifikt nævner vandbeskyttelse. En detaljeret vurdering af LDP'er med fokus på vandforvaltning viser, at medlemsstaterne har tildelt 51 % af deres LDP-budgetter¹³ til foranstaltninger, der mere eller mindre vedrører vand (75 milliarder euro i perioden 2007-2013)¹⁴. Dertil kommer, at 27 % af de supplerende midler, der blev bevilget efter sundhedstjekket (der blev godkendt i 2009, og som giver 4,8 milliarder euro ekstra) blev tildelt til det prioriterede område »vandforvaltning« (1,3 milliarder euro)¹⁵.

14

Forordningerne for den fælles landbrugs politik for perioden 2014-2020 gav vandkvalitet en mere fremtrædende placering som mål under den fælles landbrugs politik. Lovbestemmelserne om »grønnere« direkte betalinger under den fælles landbrugs politik indebærer forskellige praksis, hvoraf nogle potentielt har en gunstig effekt på vandressourcerne. Ifølge en erklæring fra Rådet og Europa-Parlamentet skal nogle af de forpligtelser, der følger af VRD, integreres i krydsoverensstemmelseskravene. En mere effektiv anvendelse af vand er et eksplicit element (fokusområde) i en af de prioriteter i forbindelse med udvikling af landdistrikterne, der er fastsat for den reformerede fælles landbrugs politik. Endvidere skal medlemsstaterne fra 2014 rådgive støttemodtagerne om kravene i VRD gennem bedriftsrådgivningssystemet.

- 11 Del 2.5 og 3.2 i Rådets afgørelse 2006/144/EF af 20. februar 2006 om Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programmeringsperioden 2007-2013) (EUT L 55 af 25.2.2006, s. 20).
- 12 Betragtning 31 til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.
- 13 De samlede offentlige udgifter, dvs. også nationale midler.
- 14 Sammenfattende rapport om en dybtgående vurdering af LDP'er 2007-2013 for så vidt angår vandforvaltning udarbejdet af Ecologic Institute og Vito, april 2009 (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Ifølge Kommissionens pressemeddelelser IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 og IP/10/102.

Eksempler på foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne

Støtte til landbrugere, der forpligter sig til i en femårs periode at anvende miljøvenlige landbrugsteknikker, der går videre end godt landmandskab (**miljøvenlige landbrugsforanstaltninger**), f.eks. ekstensiv forvaltning af græsarealer (dvs. ekstensiv græsning, ingen brug af gødning eller spildevandsslam, stærkt begrænset brug af pesticider osv.).



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Støtte til **»ikke-produktive« investeringer**, f.eks. etablering og genopretning af vådområder. Vådområder bevarer vandkvaliteten ved at fjerne kvælstof, fosfor og pesticider fra spildevand fra landbruget.

Støtte til **investeringer i landbrugsbedrifter**, f.eks. drypvandingsudstyr. Drypvanding kan i modsætning til sprinklervanding hjælpe med at nedsætte mængden af vand, der indvindes til kunstvanding.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Støtte til **infrastruktur** forbundet med udvikling og tilpasning af landbrug, f.eks. erstatning af gamle og ødelagte vandingskanaler.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Støtte til **»ikke-produktive« investeringer**, f.eks. genetablering af afvandingsgrøfter. Den mindst stejle side af en bevokset afvandingsgrøft fungerer som en gødningsfri og pesticidfri bræmme og spiller en positiv rolle i forbindelse med forebyggelse af oversvømmelser.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

15

Formålet med revisionen var at undersøge forbindelsen mellem den fælles landbrugspolitik og EU's vandpolitik. Det overordnede revisionsspørgsmål, som søgtes besvaret, var:

Er det lykkedes at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik?

16

Revisorerne undersøgte, om EU's vandpolitiske mål er afspejlet korrekt og hensigtsmæssigt i den fælles landbrugspolitik, både på strategisk niveau og på gennemførelsesniveau (jf. **bilag I**). Det blev gjort ved at analysere de to instrumenter, der bliver brugt til at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: krydsoverensstemmelse og fonden for udvikling af landdistrikterne (jf. punkt 7-11). For så vidt angår krydsoverensstemmelse dækkede revisionen perioden fra 2005, da denne mekanisme blev indført (eller 2009/2012 for de medlemsstater, der tiltrådte EU i henholdsvis 2004 og 2007). Med hensyn til udvikling af landdistrikterne dækkede revisionen programmeringsperioden 2007-2013. Seks krydsoverensstemmelseskrav med direkte indvirkning på vandkvalitet og -mængde blev vurderet under revisionen (jf. **tabel 1**).

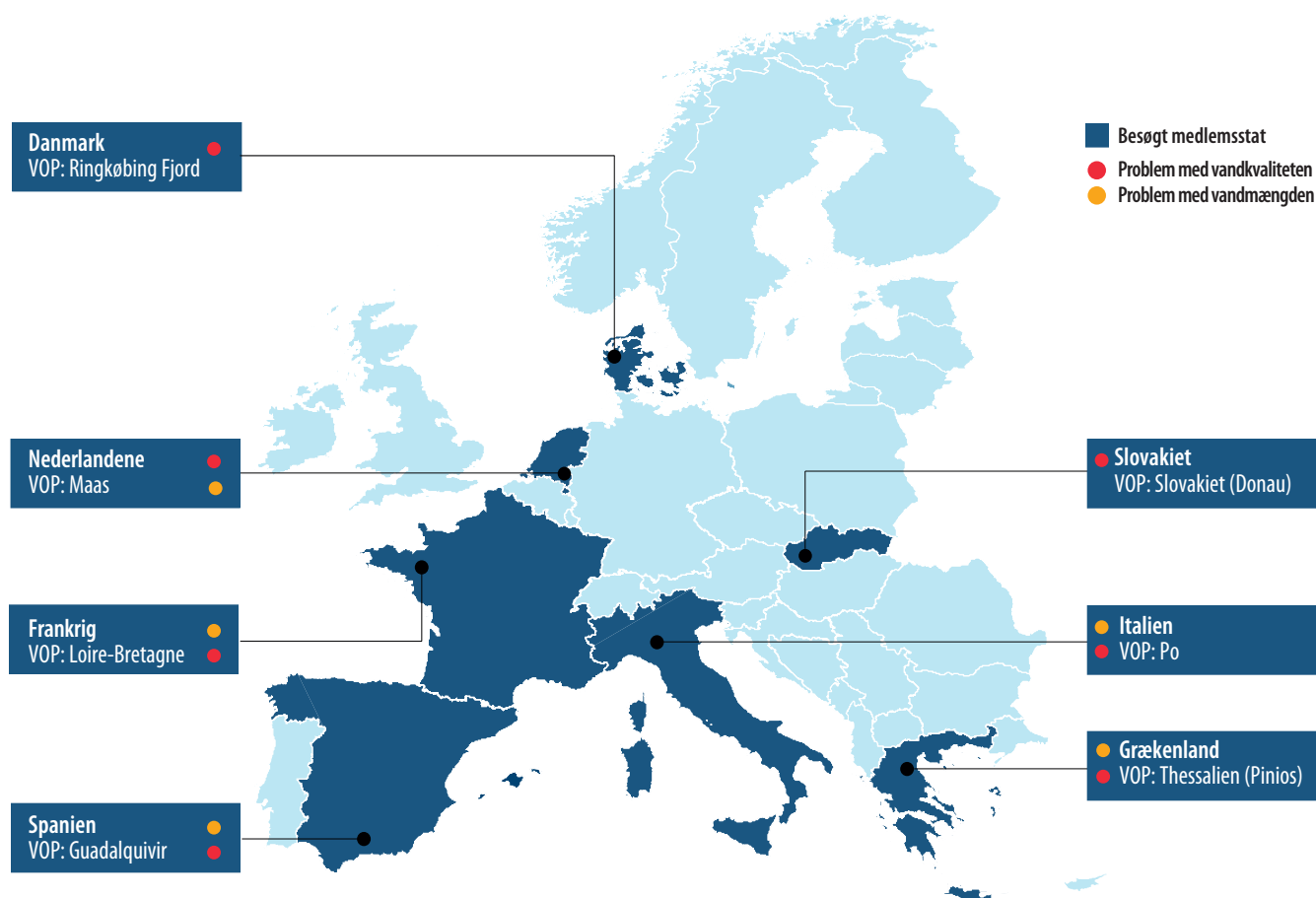
17

Revisionen blev gennemført mellem oktober 2012 og juli 2013. Der blev indhentet revisionsbevis fra:

- Dokumentgennemgang og samtaler med medarbejdere i Kommissionen og i Det Europæiske Miljøagentur.
- Revisionsbesøg i syv medlemsstater: Danmark, Grækenland, Spanien (Andalusien), Frankrig, Italien (Lombardiet), Nederlandene og Slovakiet. Disse medlemsstater har store problemer med vandkvaliteten (for eksempel høje koncentrationer af næringsstoffer som nitrater) og/eller -mængden (for eksempel høj belastning af vandressourcerne eller høj vandingsintensitet). I hver af de besøgte medlemsstater blev der valgt et vandområdedistrikt, således at revisionen blev koncentreret om et område med en specifik vandområdeplan (jf. **figur 2**).
- En onlinespørgeundersøgelse blandt 140 rådgivningsenheder i landbrugssektoren i de samme syv medlemsstater og konsultationsmøder med landbrugsparaplyorganisationer på EU-niveau.

Figur 2

Udvælgelse af medlemsstater med henblik på revisionsbesøg



Tidligere revisioner

18

De sidste 20 år har Retten offentliggjort beretninger, der direkte eller indirekte vedrører vandpolitik, og som også i et vist omfang nævner den fælles landbrugspolitik, men ingen af disse beretninger har udelukkende haft fokus på forbindelsen mellem EU's vandpolitik og den fælles landbrugspolitik.

19

I sin særberetning nr. 8/2008 om krydsoverensstemmelse henledte Retten opmærksomheden på det komplekse problem med sameksistens mellem obligatoriske krav (krydsoverensstemmelse) og økonomiske incitamenter (miljøvenligt landbrug) i forbindelse med f.eks. randzoner og kritiserede krydsoverensstemmelsesordningens begrænsede anvendelsesområde med hensyn til vand. Beretningen fremhævede også svagheder i medlemsstaternes definition af krav og normer. Særberetning nr. 7/2011 om miljøvenligt landbrug konkluderede, at målene for ordningen var for vage, at der var problemer med fastsættelsen af støttebeløbene, og at målretningen var utilstrækkelig. I særberetning nr. 5/2011 om enkeltbetalingsordningen noterede Retten, at der ikke var en direkte forbindelse mellem enkeltbetalingsstøtten og landbrugernes omkostninger ved at opfylde sådanne forpligtelser, at det ikke var muligt at fastslå en direkte forbindelse mellem enkeltbetalingsstøtte og de positive offentlige eksterne virkninger af landbrugsdrift, og at betalingsnedsættelserne for ikke at opfylde krydsoverensstemmelsesforpligtelserne ikke var tilstrækkeligt afskrækkende.

20

Inden for rammerne af sin årlige revisionserklæring (DAS) reviderer Retten en stikprøve af transaktioner og undersøger, om krydsoverensstemmelseskravene og de særlige regler, der gælder for betalinger til udvikling af landdistrikterne, er opfyldt. I denne beretning er der taget hensyn til bemærkningerne fra disse revisioner.

Svagheder i gennemførelsen af EU's vandpolitik har hindret dens integration i den fælles landbrugspolitik

21

VRD er et centralt element i EU's vandpolitik, da det sammen med andre tilknyttede direktiver¹⁶ behandler de vigtigste af de faktorer, som belaster de indre farvande, herunder forurenende stoffer, hydromorfologi og vandmængdespørgsmål. Et vigtigt element i integrationen af vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik er, at medlemsstaterne skal udarbejde deres egne vandområdeplaner og dertilhørende indsatsprogrammer rettidigt (jf. **figur 1**), og at disse programmeringsdokumenter klart skal angive, hvilke foranstaltninger til afhjælpning af væsentlige belastninger der skal træffes for at gøre det muligt at nå målene for VRD. Hidtil er selve gennemførelsen af VRD imidlertid blevet væsentligt forsinket. Retten konstaterede, at de programmeringsdokumenter, medlemsstaterne har udarbejdet i relation til EU's vandpolitik, er af dårlig kvalitet, og at Kommissionen rent juridisk har begrænset indflydelse på kvaliteten af disse programmeringsdokumenter.

Forsinket gennemførelse af vandrammedirektivet

22

Ifølge VDR skal medlemsstaterne for hvert af de berørte vandområdedistrikter i deres udkast til vandområdeplaner bl.a. anføre signifikante belastninger, mål og konkrete foranstaltninger, der skal træffes¹⁷, samt give nærmere oplysninger om, hvordan foranstaltningerne vil blive finansieret. Når der forventes bidrag fra den fælles landbrugspolitik, skal dette fremgå klart.

23

Vandområdeplanerne skulle offentliggøres senest den 22. december 2009 og sendes til Kommissionen senest den 22. marts 2010¹⁸. Men ikke en gang halvdelen af medlemsstaterne kunne opfylde dette krav inden for tidsrammen¹⁹. I september 2013 havde fire lande (Danmark, Grækenland, Portugal og Spanien) stadig ikke vedtaget alle de vandområdeplaner, som de er ansvarlige for. **Figur 3** giver et overblik over datoerne for vedtagelse af vandområdeplanerne.

16 Badevandsdirektivet (76/160/EØF), fugledirektivet (79/409/EØF), drikkevandsdirektivet (80/778/EØF), som ændret ved direktiv (98/83/EF), direktivet om større uheld (Seveso-direktivet) (96/82/EF), direktivet om vurdering af virkning på miljøet (85/337/EØF), direktivet om spildevandsslam (86/278/EØF), direktivet om rensning af byspildevand (91/271/EØF), direktivet om plantebeskyttelsesmidler (91/414/EØF), nitratudirektivet (91/676/EØF), habitatdirektivet (92/43/EØF) og direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (96/61/EF).

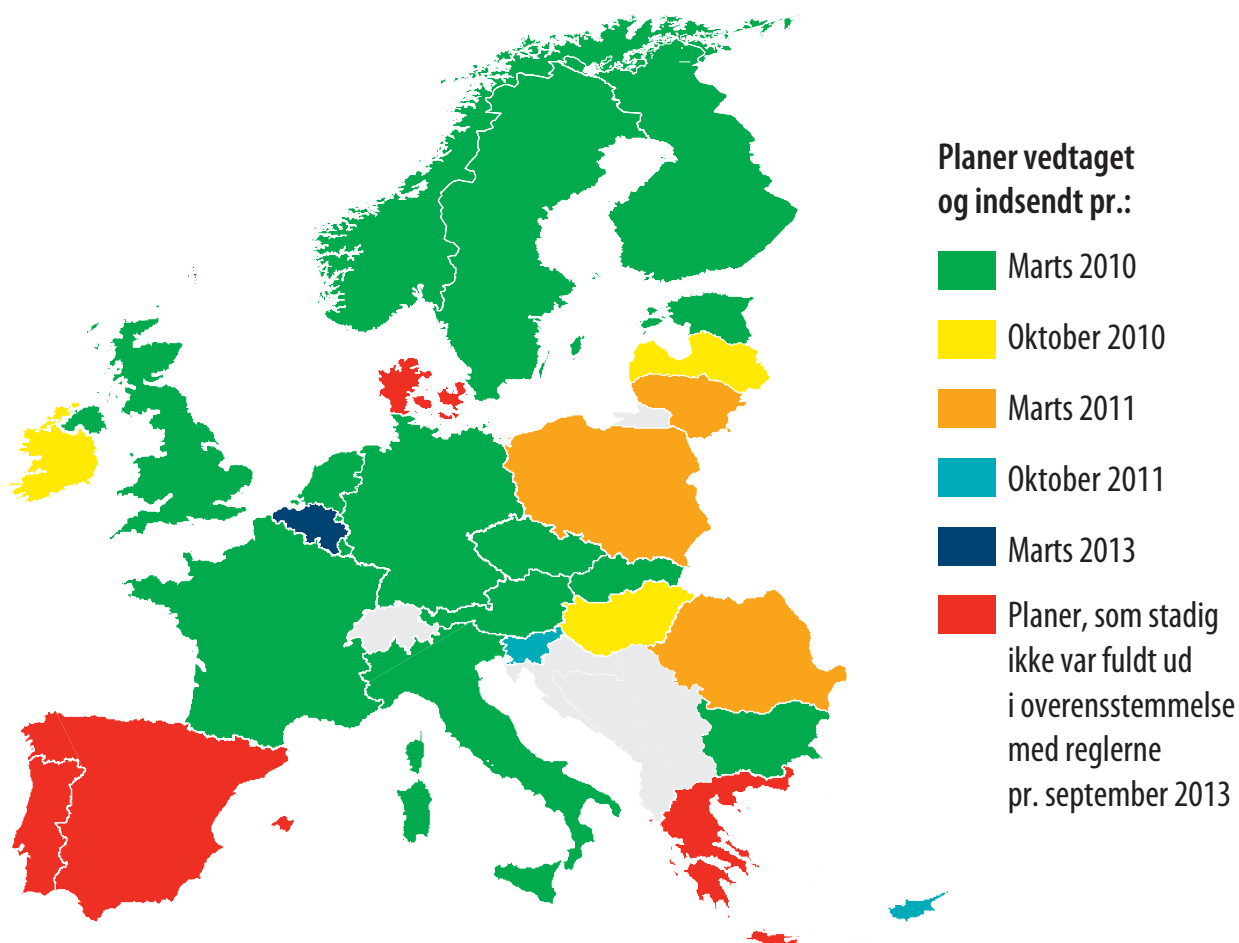
17 En komplet detaljeret beskrivelse af, hvad vandområdeplanerne skal indeholde, findes i bilag VII til VRD.

18 Artikel 13, stk. 6, og artikel 15, stk. 1, i VRD.

19 Ifølge Kommissionen havde »25 medlemsstater og Norge vedtaget og indsendt 121 ud af i alt 174 vandområdeplaner for deres nationale dele af vandområdedistrikterne i november 2012«. Kommissionens arbejdsdokument SWD(2012) 379 final 1/30, Bruxelles, 14.11.2012: European Overview (1/2), der ledsager rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger — Vandområdeplaner. Norge har vedtaget 11 pilotvandområdeplaner. Norge gennemfører vandrammedirektivet som led i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og med den specifikke tidsplan, der er fastsat deri.

Figur 3

Oversigtskort, som viser datoerne for vedtagelse af vandområdeplanerne pr. september 2013



Bemærk: Danmark — alle vandområdeplanerne blev vedtaget i december 2011, men blev trukket tilbage, og nye planer er under høring. Grækenland — 8 (ud af 14) vandområdeplaner var vedtaget. Spanien — 10 (ud af 25) vandområdeplaner var vedtaget. Portugal — 8 (ud af 9) vandområdeplaner var vedtaget.

24

Ifølge VRD skulle hver vandområdeplan omfatte et indsatsprogram rettet mod de forskellige belastninger, der er identificeret lokalt i vandområdedistriktet, herunder landbrugsrelaterede foranstaltninger (jf. **tekstboks 2**). Foranstaltningerne skulle have været

operationelle senest den 22. december 2012²⁰. Under Rettens revisionsbesøg i medlemsstaterne undersøgte revisionsholdene dette aspekt med særlig vægt på landbrugsrelaterede foranstaltninger og konstaterede, at de fleste af disse foranstaltninger endnu ikke var operationelle (jf. **tekstboks 3**).

20 Artikel 11, stk. 7, i VRD.

Tekstboks 2

Foranstaltningstyper i vandområdeplanerne

Bilag VI til VRD er en liste over de foranstaltninger, der skal indgå i indsatsprogrammerne, heraf en del, som er direkte forbundet med landbrug, f.eks.:

- foranstaltninger, der skal styre efterspørgslen efter vand, herunder fremme af afpasset landbrugsproduktion, såsom afgrøder med lavt vandforbrug i tørkeramte områder
- foranstaltninger med henblik på at kontrollere udledninger, f.eks. nedfældning af gødning i jorden i stedet for at sprede den ud på overfladen
- effektivitets- og genbrugsforanstaltninger, herunder vandbesparende vandingsmetoder eller genanvendelse af rensat spildevand til kunstvanding.

Tekstboks 3

Forsinket gennemførelse af landbrugsforanstaltningerne i vandområdeplanerne

I Italien (vandområdeplanen for Po) var kun tre af de fem landbrugsforanstaltninger, der skulle gennemføres på kort sigt, operationelle i alle regioner. En fjerde foranstaltning er kun gennemført i en del af vandområdedistriktet, og den sidste foranstaltning anvendes kun i nogle områder, fordi den er i strid med den lokale lovgivning.

I Frankrig (vandområdeplanen for Loire-Bretagne) er foranstaltningerne for generelle til at være operationelle, da de skal udvikles yderligere ved hjælp af lokale vandområdeplaner (SAGEs). I september 2013 var under halvdelen af vandområdedistriktet dækket af en SAGE.

I Grækenland (vandområdeplanen for Thessalien) var fem af de seks foranstaltninger, der blev undersøgt i løbet af Rettens revisionsbesøg, ikke operationelle den 22. december 2012.

25

Når der ikke findes en vandområdeplan med mål for vandområdedistriktet, mangler medlemsstaterne et vigtigt benchmark, som de kan tilpasse de vandrelaterede mål i deres LDP'er efter. Midlerne til landdistriktsudvikling kan dermed ikke bruges under behørig hensyntagen til kriterierne i EU's vandpolitik.

Indsatsprogrammerne er af dårlig kvalitet

26

Kommissionen har gennem en af sine ekspertgrupper fastsat retningslinjer for landbrugsforanstaltningerne i vandområdeplanerne, der skal være tydelige, gennemsigtige og operationelle på bedriftsniveau²¹.

27

Retten anvendte kriterierne i Kommissionens retningslinjer til at foretage en detaljeret analyse af seks landbrugsforanstaltninger for hver af de syv vandområdeplaner, der blev udvalgt til denne revision (jf. **tabel 2**). Resultatet af analysen var, at de fleste af de relevante foranstaltninger ikke er udformet korrekt med hensyn til omfang, mål, tidsplan, overvågningssystemer og/eller meddelelse af resultater.

28

Kommissionen har også draget konklusioner om indsatsprogrammernes kvalitet på grundlag af sin egen overvågning. Efter at have gennemgået de vandområdeplaner, der var forelagt medio 2012, konkluderede Kommissionen, at der i mange af vandområdeplanerne generelt manglede oplysninger om, hvordan foranstaltningerne ville blive gennemført mht. tidsplan, finansiering og overvågning²².

- 21 »Retningslinjer til forvaltninger om tydelige og gennemsigtige landbrugsforanstaltninger i henhold til VRD på bedrifterne«. Disse retningslinjer er udarbejdet ved hjælp af et samarbejdsprogram med partnere i den fælles gennemførelsesstrategi (CIS) for VRD og blev støttet af vanddirektørerne i maj 2011.
- 22 Kommissionens arbejdsdokument: European Overview (2/2), der ledsager rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger — Vandområdeplaner.

Tabel 2

Detaljeret analyse af seks landbrugsforanstaltninger i indsatsprogrammerne i de syv vandområdeplaner¹

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
Foranstaltningerne angiver det nødvendige deltagelsesniveau.							
Foranstaltningerne er identificeret som grundlæggende (dvs. obligatoriske) eller supplerende.							
Foranstaltningerne er defineret på deloplandsniveau eller på regionalt/lokalt niveau. Når det ikke er tilfældet, er det på overbevisende måde forklaret, hvorfor foranstaltningerne er fastsat for hele vandoplandet.							
Indsatsprogrammet fastsætter klare mål for disse foranstaltninger.							
Indsatsprogrammet fastsætter et klart system til overvågning af de fremskridt, der gøres i forbindelse med disse foranstaltninger.							



Alle seks analyserede foranstaltninger opfyldte kriteriet.



Nogle af de analyserede foranstaltninger opfyldte kriteriet.



Ingen af de analyserede foranstaltninger opfyldte kriteriet.

1 Vurderingen af de danske vandområdeplaner blev foretaget på grundlag af de planer, der blev vedtaget i december 2011. Disse vandområdeplaner blev dog trukket tilbage, og nye planer er i høring.

I praksis har Kommissionen begrænset indflydelse på programmeringsdokumenternes kvalitet

29

Vandområdeplanerne skulle sikre, at målet om god tilstand for vandområderne nås i 2015. I kraft af sin rolle som »traktatens vogter«²³ skal Kommissionen sørge for, at dette mål nås, men den er ikke ansvarlig for at godkende vandområdeplanerne. Hvis Kommissionen vurderer, at vandområdeplanerne ikke er af tilstrækkelig god kvalitet, har den kun én mulighed, og det er at gå rettens vej.

30

I den forbindelse har Den Europæiske Unions Domstol afsagt adskillige domme på grundlag af VRD. Disse sager vedrørte imidlertid bestemmelser i VRD, der kan betragtes som enkle at afgøre (f.eks. manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger, forsinket indsendelse, forsinket vedtagelse af overvågningsprogrammer og vandområdeplaner), og ikke mere komplicerede spørgsmål om fortolkningen af centrale begreber som f.eks. forsyningspligtydelser eller anvendelse af undtagelser i medfør af artikel 4 i VRD²⁴. Retssager varer ofte mange år, og afgørelserne kommer ofte lang tid efter sidste frist for opfyldelsen af forpligtelsen. Selv om Kommissionen har nedsat arbejdsgrupper og afholdt seminarer med repræsentanter fra medlemsstaterne med henblik på at forbedre vandområdeplanernes kvalitet, er det begrænset, hvor stor kapacitet den har til at påvirke medlemsstaternes ambitionsniveau.

31

Det fremgik af revisionen, at ambitionsniveauet i medlemsstaternes indsatsprogrammer var svingende. Målet om at opnå god tilstand for vand i alle medlemsstater senest i 2015 er fastsat i artikel 4 i VRD. Samme artikel tillader undtagelser, når medlemsstaterne kan begrunde det. Medlemsstaternes vurdering af, hvilke forhold der kan begrunde en undtagelse, er meget forskellig. I sin vurdering af vandområdeplanerne²² har Kommissionen erkendt, at:

- der generelt mangler passende og gennemskuelige begrundelser for de kriterier, der lægges til grund for anvendelsen af undtagelser i medfør af artikel 4, stk. 4-7
- medlemsstaterne har fortolket de forskellige begrundelser for anvendelsen af undtagelser væsentligt forskelligt
- den omfattende brug af undtagelser kan afspejle det lave ambitionsniveau i mange af planerne med hensyn til at nå miljømålene.

23 Ifølge Lissabontraktatens artikel 258 skal Kommissionen drage omsorg for gennemførelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne.

24 Kommissionens arbejdsdokument SWD(2012) 379 final 1/30, Bruxelles, 14.11.2012: European Overview (1/2), der ledsager rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger — Vandområdeplaner.

32

I forbindelse med gennemførelsen af nitratdirektivet, der er en integrerende del af VRD, og hvis formål er at bekæmpe et erkendt og vedvarende forureningsproblem i vandområder (jf. **tekstboks 4**), forelægger medlemsstaterne endvidere nitrathandlingsprogrammer med et varierende ambitionsniveau.

Disse programmer kræver ikke Kommissionens godkendelse. Det medfører, at der f.eks. er væsentlige forskelle mellem de kriterier, som medlemsstaterne bruger, når de skal definere sårbare områder og de foranstaltninger, der skal træffes. I de undersøgte tilfælde med relation til nitrathandlingsprogrammerne viser længden på retssagerne, at der er grænser for, hvor meget Kommissionen kan påvirke kvaliteten af medlemsstaternes programmer (jf. **tekstboks 5**).

Tekstboks 4

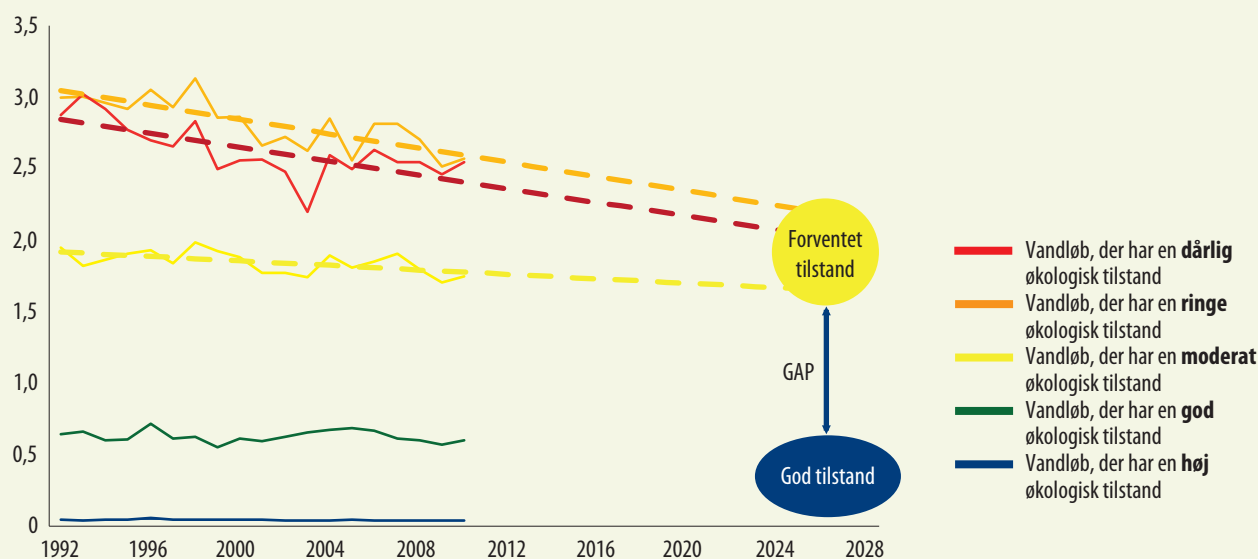
Nitratforureningens omfang

En ny rapport fra Det Europæiske Miljøagentur viser, at nitratniveauerne, som de udvikler sig på nuværende tidspunkt, ikke er så lave, at der kan opnås en god tilstand, heller ikke i 2027 (jf. **figur 4**). Det Europæiske Miljøagenturs rapport nr. 8/2012 anerkender, at den positive udvikling i nitratkoncentrationerne til dels skyldes foranstaltninger til begrænsning af nitrattilførslen fra landbruget på europæisk plan og på medlemsstatsniveau, men at det er nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger for at reducere diffus forurening, hvis de fleste vandområder skal have et nitratniveau i 2027, der svarer til høj eller god økologisk tilstand.

Figur 4

Tendenserne for nitrater viser, at der stadig vil være en kløft mellem god tilstand og forventet tilstand i 2027

Samlet gennemsnitlig koncentration af nitrat i vandløb (mg N/l)



Dataene for dårlige og ringe vandløb svarer til 29 % af det samlede antal
Data for moderate vandløb svarer til 48 % af det samlede antal

Kilde: Udarbejdet på grundlag af rapport nr. 9/2012 fra Det Europæiske Miljøagentur.

Tyve år efter nitratdirektivets ikrafttrædelse er der stadig problemer med gennemførelsen i nogle medlemsstater

Nitratdirektivet trådte i kraft i 1991, men i 2013 verserede der stadig traktatbrudssager vedrørende den korrekte og fuldstændige anvendelse af direktivet og nitrathandlingsprogrammernes relevans mod otte medlemsstater (Bulgarien, Tyskland, Estland, Grækenland, Frankrig, Letland, Polen og Slovakiet).

Den 13. juni 2013 fastslog Domstolen f.eks. (i sag C-193/12), at Frankrig havde undladt at udpege flere zoner som nitratsårbare. I nogle af disse områder var nitratkoncentrationen i grundvandet på over 50 mg/l (hvilket er den højeste tilladte koncentration i drikkevand), og i andre var der risiko for eutrofiering af overfladevandet, hvis der ikke blev gennemført en handlingsplan.

Krydsoverensstemmelsesordningens effekt på vandrelaterede spørgsmål har hidtil været begrænset

33

Resultaterne af Rettens spørgeundersøgelse (jf. punkt 17)²⁵ viser, at krydsoverensstemmelse har øget landbrugernes bevidsthed og har medført en del ændringer i landbrugspraksis i forbindelse med vand. Effekten har dog hidtil været begrænset, både fordi vigtige vandrelaterede problemer ikke er omfattet af krydsoverensstemmelse, og fordi de sanktioner, der anvendes under ordningen, ikke beregnes i forhold til omkostningerne ved den forvoldte skade og derfor muligvis kun udgør en lille del af disse omkostninger. Endvidere reducerer de svagheder, der er konstateret i anvendelsen af krydsoverensstemmelse i medlemsstaterne, ordningens potentielle effekt yderligere. Disse problemstillinger behandles nærmere i det følgende.

Krydsoverensstemmelsesmekanismen har en effekt, men den udnyttes ikke fuldt ud

Resultaterne af spørgeundersøgelsen viser en øget bevidsthed blandt landbrugerne og en del ændringer i landbrugspraksis i relation til vand

34

Da der ikke findes undersøgelser på EU-niveau af effekten af krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikterne på landbrugernes bevidsthed og landbrugspraksis i relation til vand, gennemførte Retten en spørgeundersøgelse blandt 140 rådgivningsenheder i landbrugssektoren i syv medlemsstater. Det fremgår af spørgeundersøgelsen, at indførelsen af krydsoverensstemmelse har øget landbrugernes bevidsthed i medlemsstaterne/regionerne i stikprøven (jf. **figur 5**) og fremkaldt ændringer i landbrugspraksis i relation til vand, navnlig for så vidt angår nitrater og pesticider (for nærmere oplysninger jf. **bilag II**).

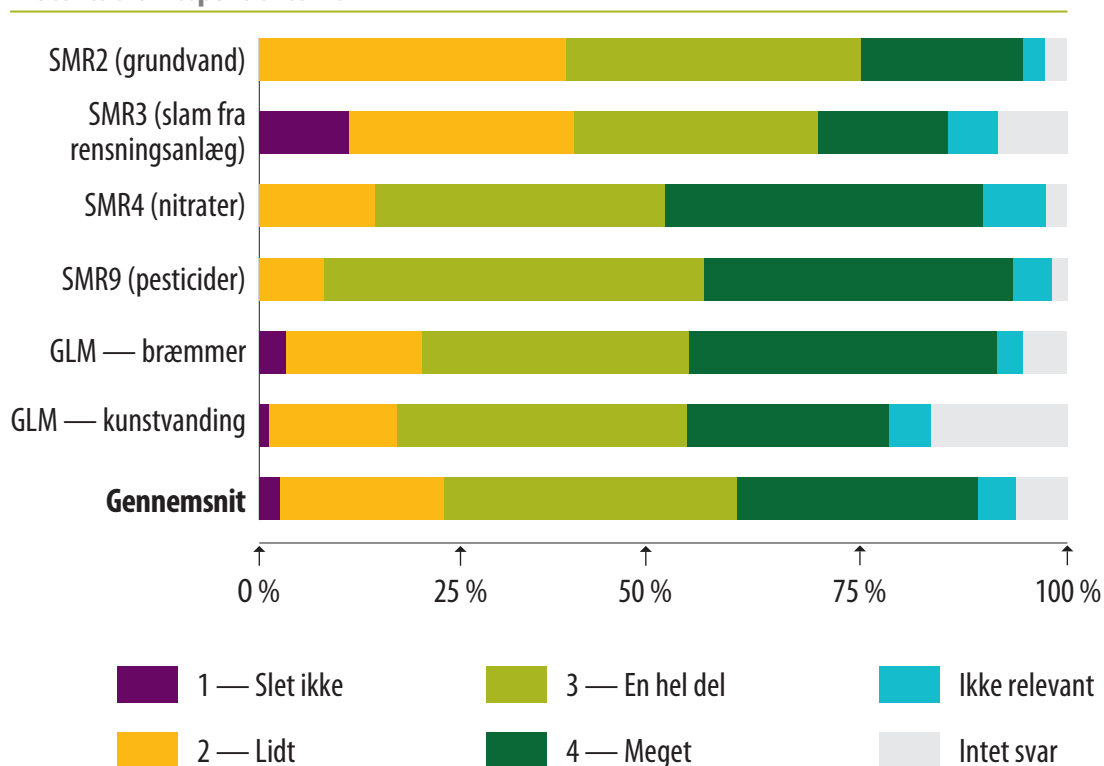
25 Mere detaljerede oplysninger om resultaterne af spørgeundersøgelsen fås på Rettens websted (www.eca.europa.eu).

Figur 5

Øget bevidsthed blandt landbrugerne efter indførelsen af krydsoverensstemmelse

På en skala fra 1 (slet ikke) til 4 (i høj grad), hvor meget vurderer du, at indførelsen af krydsoverensstemmelse har øget landbrugernes bevidsthed om landbrugets indvirkning på vandressourcerne?

Procentdel af respondenterne



Krydsoverensstemmelseskravene har begrænset effekt, fordi en række vigtige vandrelaterede spørgsmål ikke er omfattet af krydsoverensstemmelse

35

På nuværende tidspunkt omfatter krydsoverensstemmelse ikke krav om, at landbrugerne skal begrænse brugen af fosfor på deres jord eller mindske anvendelsen af pesticider²⁶ i umiddelbar nærhed af vandområder, heller ikke når der er enighed om, at disse problemer skal afhjælpes²⁷. Fosfor findes i gødning og anvendes i dyrefoder. Det kan give problemer med vandkvaliteten, f.eks. i form af eutrofiering. Pesticider beskytter afgrøder mod skade forårsaget af ukrudt, sygdomme og insekter, men de kan skade mennesker, vilde dyr og planter samt miljøet. Kun en meget lille del af de anvendte pesticider når målskadegørerne, hvilket betyder, at hovedparten af pesticiderne påvirker miljøet, f.eks. vandområderne. Nogle medlemsstater har ikke desto mindre taget initiativ til at gøre noget ved dette problem, selv om de ikke er forpligtede til det (f.eks. ved at indføre restriktioner med hensyn til anvendelsen af pesticider i GLM-normerne vedrørende bræmmer) (for nærmere oplysninger jf. **bilag III**).

26 Pesticider kan anvendes til at beskytte planter eller afgrøder mod skade forårsaget af ukrudt, sygdomme eller insekter. Derfor kaldes de også plantebeskyttelsesmidler.

27 Nogle medlemsstater, f.eks. Nederlandene, har medtaget fosforkrav i deres nitrathandlingsprogrammer, men overtrædelse af disse krav medfører ikke en krydsoverensstemmelses-sanktion. Med hensyn til pesticider — og kun meget farlige pesticider — kan medlemsstaterne, når de tillader brugen heraf, anlægge bræmmer langs vandløb, hvor det er forbudt at sprøjte.

36

Bæredygtig anvendelse af pesticider, navnlig i form af overholdelse af principperne om integreret bekæmpelse af skadegørere, skulle oprindeligt have været indført i krydsoverensstemmelsesordningen fra og med 2014. Men ifølge forordning (EU) nr. 1306/2013²⁸ er tidsrammen for, hvornår dette medtages, nu usikker (jf. **tekstboks 6**).

37

Den forventede inddragelse i krydsoverensstemmelsesordningen af visse krav, der følger af VRD og af direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider, burde løse de problemer, der er omhandlet i punkt 35.

Drøftelser af Kommissionens forslag om en reform af den fælles landbrugs politik efter 2014 har medført følgende erklæring: »Rådet og Europa-Parlamentet opfordrede Kommissionen til at overvåge medlemsstaternes omskrivning og gennemførelse af [...] VRD og direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider og, [...] hvis det er relevant, når disse direktiver er blevet gennemført i alle medlemsstaterne, og de forpligtelser, der direkte gælder for landbrugerne, er blevet identificeret, at forelægge et lovgivningsmæssigt forslag til retsakt om ændring af denne forordning med henblik på at inddrage relevante dele af de nævnte direktiver i krydsoverensstemmelsessystemet«²⁹. Tidspunktet for, hvornår disse krav kan inddrages, afhænger derfor af, hvor langt medlemsstaterne er kommet med at gennemføre direktiverne. Det betyder, at der kan komme til at gå meget lang tid, før denne meget vigtige politiske beslutning er gennemført.

- 28 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 549).
- 29 Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet og Rådet om krydsoverensstemmelse i forordning (EU) nr. 1306/2013.

Bæredygtig anvendelse af pesticider: to skridt frem og et skridt tilbage

I 2009 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en forordning om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler³⁰. Hensigten med forordningen var bl.a. at indføre bæredygtig anvendelse af pesticider (og i særdeleshed integreret bekæmpelse af skadegørere) i krydsoverensstemmelsesordningen (SMR9) fra 2014.

I sit forslag til forordning om finansiering af den fælles landbrugspolitik 2014-2020³¹ (der førte til forordning (EU) nr. 1306/2013) udelukkede Kommissionen imidlertid udtrykkeligt bæredygtig anvendelse af pesticider og integreret bekæmpelse af skadegørere fra krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde ved ikke at medtage den sætning, der henviste specifikt hertil³².

Selv om det var meningen, at bæredygtig anvendelse af pesticider skulle medtages i krydsoverensstemmelsen fra 2014, gør den nuværende forordning nu denne tidshorisont usikker.

30 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT L 309 af 24.11.2009, s. 1).

31 KOM(2011) 628 endelig/2.

32 Forordning (EF) nr. 1107/2009, Artikel 55, 3. sætning: »Det skal også være i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2009/128/EF, navnlig de generelle principper om integreret bekæmpelse af skadegørere som omhandlet i nævnte direktivs artikel 14 og bilag III, der skal finde anvendelse senest den 1. januar 2014.«

GLM-normerne om godkendelsesprocedurer for kunstvanding har kun begrænset effekt, da Kommissionen ikke anmoder medlemsstaterne om at udarbejde specifikke krav

38

I modsætning til SMR bruges GLM-normerne til at fremme god landbrugspraksis, hvor der (endnu) ikke findes miljølovgivning på EU-niveau, ved at indføre nye forpligtelser for landbrugene. Kommissionen har imidlertid ikke foreslået at definere GLM-normer om godkendelsesprocedurer for kunstvanding³³ på en sådan måde, at det fremmer god landbrugspraksis. GLM om kunstvanding henviser til eksisterende national eller regional lovgivning, men indfører ikke nye forpligtelser. Den indebærer ikke en forpligtelse til at indføre visse elementer i godkendelsesprocedurerne — f.eks. tilladelser til vandindvinding, vandmålere og rapportering om vandforbrug — hvor disse ikke allerede findes.

39

I et land med meget svage godkendelsesprocedurer, eller hvor der ikke findes sådanne procedurer, vil denne GLM derfor ikke have nogen effekt (jf. **tekstboks 7**), og det kan have særlig stor betydning på steder, hvor der er vandknaphed (jf. **tekstboks 8**).

33 »Hvor brug af vand til vanding skal godkendes, overholdelse af godkendelsesprocedurer«.

Et eksempel på svage godkendelsesprocedurer

I Grækenland skulle landbrugere i medfør af en ministeriel afgørelse fra juni 2011 ansøge om en vandlicens senest den 16. december 2011 (også de landbrugere, der allerede havde en gyldig licens). Sidste frist for ansøgning om en licens blev gentagne gange udsat — til henholdsvis den 16. juni 2012, 17. december 2012, 15. maj 2013 og senest den 15. januar 2014. I Piniosflodens opland (Thessalien) var der i alt mere end 30 000 og måske helt op til 33 000 borehuller, og for de fleste af dem var der ingen licens³⁴.

Retten konstaterede også svagheder i forbindelse med kontrollen af disse licenser (jf. **tekstboks 9**).

34 Vandområdeplanen for Thessalien. En undersøgelse gennemført af *Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans* (joint venture for vandområdeplanerne for Thessalien, Epirus og det vestlige Sterea Ellada), s. 103.

Kunstvandet landbrug breder sig i områder, hvor der er vandknaphed

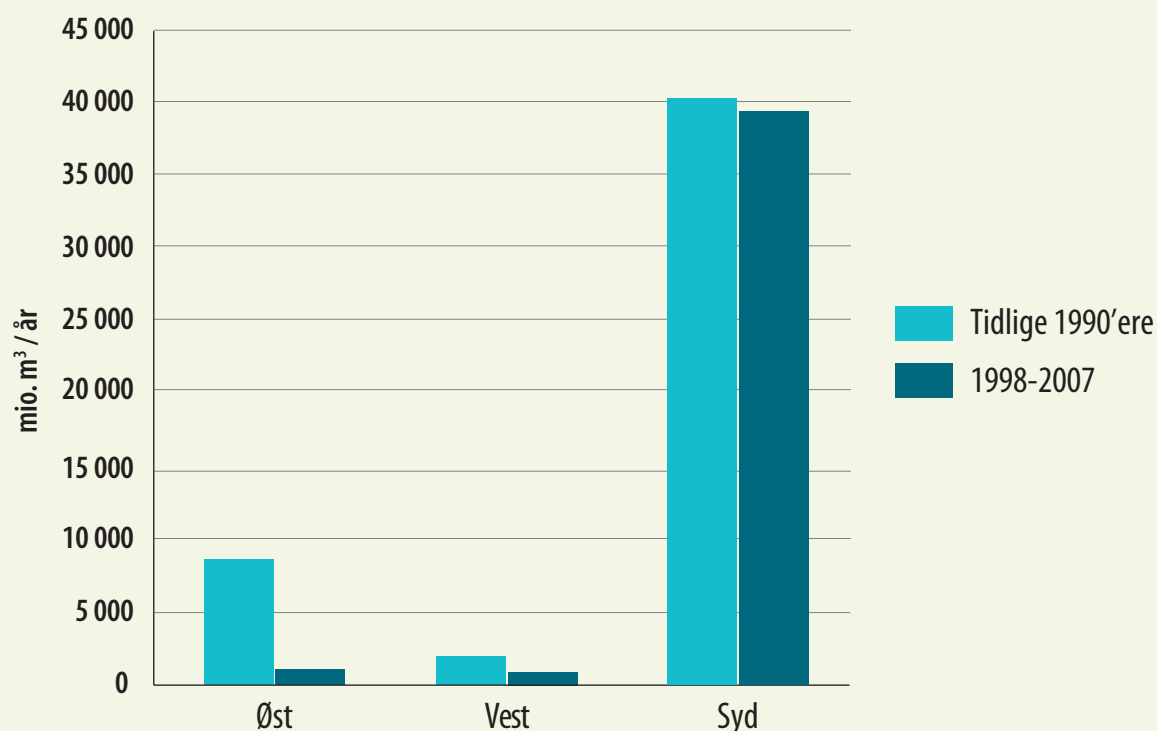
Overindvinding af vand til kunstvanding er et velkendt problem, navnlig i det sydlige Europa, hvor kunstvandet landbrug har bredt sig i de seneste tiår³⁵. Trods et mindre fald i indvindingen af vand til kunstvanding mellem begyndelsen af 1990'erne og tiåret 1998-2007 (jf. **figur 6**) og trods øget kunstvandingseffektivitet på grund af mere udbredt brug af drypvanding er vandressourcerne i nogle områder stadig under voldsomt pres, med faldende grundvandsspejl, nedsivning af saltvand i grundvandet og udtørring af vådområder til følge³⁶.

35 Det Europæiske Miljøagenturs rapport nr. 2/2009: »Water resources across Europe — confronting water scarcity and drought«.

36 *Water resources: quantity and flows — SOER 2010 thematic assessment*, Det Europæiske Miljøagenturs rapport om miljøsituationen (State of the Environment report 2010) (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>). Websted besøgt den 5. oktober 2012.

Figur 6

Indvinding af vand til kunstvanding



Bemærk: Øst: Bulgarien (1990;2007), Den Tjekkiske Republik (1990; 2007), Ungarn (1992; 2006), Letland (1991; 2007), Polen (1990; 2007), Rumænien (1990; 2006), Slovakiet (1990; 2007), Slovenien (1990; 2007), Vest: Østrig (1990; 2002), Belgien (1994; 2007), Danmark (1990; 2004), England og Wales (1990; 2006), Finland (1994; 2005), Tyskland (1995; 2002), Nederlandene (1995; 2006), Norge (1995; 2006), Sverige (1990; 2007), Syd: Frankrig (1991; 2006), Grækenland (1990; 2007), Portugal (1990; 1998), Spanien (1991; 2006).

Kilde: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-abstraction-for-irrigation-million-m3-year-in-the-early-1990s-and-1997>

Svagheder i anvendelsen af krydsoverensstemmelse

Der er svagheder i anvendelsen af vandrelaterede krydsoverensstemmelseskrav på bedriftsniveau i medlemsstaterne

40

Ved DAS-revisionerne i de forskellige EU-medlemsstater konstaterer Retten ofte overtrædelser af de vandrelaterede krydsoverensstemmelseskrav på bedriftsniveau. De fleste af disse overtrædelser vedrører støttemodtagere, som ikke overholder SMR4 (vandbeskyttelse i nitratfølsomme områder): utilstrækkelige oplagringsfaciliteter eller utilstrækkelig oplagringskapacitet for husdyrgødning, ufuldstændige eller fejlagtige gødningsregnskaber, ingen kvælstofanalyse, en nitratudledning på mere end 170 kg/ha, oplagring af husdyrgødning på jorden i en periode, hvor det er forbudt, osv. Andre konstateringer vedrører SMR2 (beskyttelse af grundvandet), SMR9 (plantebeskyttelsesprodukter) og GLM på bræmmer.

Krydsoverensstemmelseskontrollen er behæftet med svagheder på medlemsstatsniveau

41

Medlemsstaterne er ansvarlige for at gennemføre krydsoverensstemmelsesordningen. Med hensyn til SMR omfatter det, at de relevante elementer i den specifikke lovgivning indføres i krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde. Med hensyn til GLM omfatter det at indføre de relevante normer i den nationale og regionale lovgivning og definere de praktiske krav og normer, som landbrugerne forventes at overholde. Medlemsstaterne er også forpligtede til at underrette landbrugerne om disse krav og til at oprette et administrations- og kontrolsystem, der gør det muligt at kontrollere en stikprøve af støttemodtagere på stedet og at pålægge sanktioner, hvis de ikke overholder kravene.

42

En iboende begrænsning i krydsoverensstemmelseskontrollen er, at nogle krav i sagens natur er meget vanskelige at kontrollere. F.eks. vedrører et af kravene tidspunktet og metoden for anvendelse af pesticider. Problemet er, at krydsoverensstemmelseskontroller normalt meddeles i forvejen, og at det derfor er meget usandsynligt, at en inspektør vil finde en landbruger, der sprøjter med et forbudt produkt eller på en ulovlig måde. Andre krav kan kun kontrolleres på et bestemt tidspunkt af året, eller når vejret tillader det (f.eks. når der ikke er stærk vind eller frost), hvilket ikke nødvendigvis falder sammen med timingen af kontrollen på stedet.

43

I de besøgte medlemsstater blev der konstateret mangler i de vandrelaterede krydsoverensstemmelseskontroller hos forvaltningsmyndighederne:

- Der findes kun detaljerede arbejdsinstrukser for et begrænset antal kontroller, og nogle instrukser er så generelle, at de hverken kan sikre, at inspektørerne præcist ved, hvad og hvornår de skal kontrollere, eller at de forskellige inspektører foretager kontrollen på samme måde.
- Obligatoriske kontroller blev indført for sent eller er endnu ikke blevet indført.
- Kontrollen på stedet er i høj grad koncentreret om efteråret. Det er ikke alene i strid med visse lovgivningsmæssige krav³⁷; det betyder også, at en række vandrelaterede krav (f.eks. forbud mod spredning af husdyrgødning på opdyrkede bræmmer) ikke kan verificeres visuelt på stedet.
- Kontrollen i forbindelse med GLM vedrørende kunstvanding var ikke fuldstændig (jf. **tekstboks 9**).

Kommissionen sikrer ikke, at GLM-normerne er hensigtsmæssige på medlemsstatsniveau

44

Formålet med GLM-normerne under krydsoverensstemmelsesmekanismen er at styrke grundlæggende god praksis³⁸. Medlemsstaterne forventes at fastsætte minimumskrav, der tager hensyn til deres egne agronomiske, miljømæssige og klimatiske betingelser.

45

På nuværende tidspunkt modtager Kommissionen kun begrænsede oplysninger om implementeringen af GLM i medlemsstaterne via en online-database. Oplysningerne består af henvisninger til den gældende nationale lovgivning samt resuméer fra de enkelte medlemsstater. Meddelelserne gives på det geografiske niveau, som medlemsstaterne selv finder hensigtsmæssigt. Der var for eksempel ingen oplysninger om implementeringen af GLM-normerne på regionalt niveau for de af de besøgte medlemsstater, hvor dette var relevant (som i Italien og Spanien).

37 Artikel 53, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin (EUT L 316 af 2.12.2009, s. 65) og artikel 14, stk. 1, i Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 af 27. januar 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT L 25 af 28.1.2011, s. 8).

38 Europa-Parlamentet. Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture. Study – Final Report, maj 2013 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET\(2013\)488826_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf)).

Den faktiske mængde indvundet vand blev ikke sammenholdt med den tilladte mængde

Ved revisionen konstateredes der svagheder i kontrollen af opfyldelsen af kravene i GLM-normen om kunstvanding. Denne norm har følgende ordlyd: »Hvor brug af vand til vanding skal godkendes, overholdelse af godkendelsesprocedurer«. Revisorerne konstaterede flere tilfælde, hvor den vandmængde, der reelt var indvundet, ikke blev kontrolleret i forhold til det loft, der var fastsat i tilladelsen, selv om det var fastsat i medlemsstatens procedurer, at det skulle angives i tilladelsen, hvor meget vand der maksimalt måtte indvindes. Sådanne mangler gør kontrollerne væsentligt mindre effektive.

Det fremgår af de tjeklister, der bruges af de inspektører, der udfører krydsoverensstemmelseskontrol i Grækenland og Spanien, at den indvundne vandmængde for øjeblikket ikke sammenholdes med tilladelsen. I Slovakiet konstaterede Retten, at den indvundne vandmængde end ikke blev målt. Kontrollen kan derfor kun sikre, at en støttemodtager har en tilladelse, men ikke, at vedkommende har holdt sig inden for de grænser, der er fastsat i tilladelsen.

46

Kommissionen vurderer implementeringen af GLM-normerne set ud fra et juridisk synspunkt gennem en skrivebords gennemgang baseret på medlemsstaternes oplysninger suppleret med besøg på stedet. Kommissionen vurderer ikke, om de krav, medlemsstaterne har fastsat i relation til de to vandrelaterede GLM-normer, er hensigtsmæssige ud fra et miljømæssigt synspunkt med hensyn til opfyldelse af målene om vandbeskyttelse. I praksis varierer GLM-kravene væsentligt mellem medlemsstaterne imellem. Mindstebredder af bræmmer³⁹ (jf. **figur 7**) er for eksempel på mellem 25 cm og 10 m (jf. **tabel 3**).

47

I nogle medlemsstater/regioner må bræmmerne opdyrkes, mens de i andre skal være dækket med græs eller bevokset med krat. Nogle medlemsstater gør undtagelser for en lang række vandområder, som kan være beliggende på landbrugsarealer (jf. **tekstboks 10**).

48

Kravene kan også variere enormt mellem medlemsstaterne imellem, selv mellem medlemsstater, hvor der er et stort pres på vand - hvilket er tilfældet i forbindelse med GLM om kunstvanding. Denne GLM-norm henviser til eksisterende lovgivning i medlemsstaterne, men indfører ikke nye forpligtelser. I nogle medlemsstater/regioner afhænger forpligtelsen til at have en tilladelse til vandindvinding af den indvundne mængde, den geografiske beliggenhed og typen af indvundet vand (overflade- eller grundvand). Nogle medlemsstater forbyder kunstvanding lokalt i tørre perioder. I andre lande skal landbrugerne hvert år indberette mængden af vand, der er brugt til kunstvanding. Ved revisionen konstateredes der tilfælde, hvor kravene i tilladelsen til kunstvanding ikke tilskynder landbrugerne til at bruge mindre vand. I nogle lande beregnes det beløb, landbrugerne skal betale, f.eks. på grundlag af bedriftens areal og ikke det faktiske vandforbrug.

39 Denne GLM-norm skal mindst overholde kravene med hensyn til betingelserne for tilførsel af gødning til jorden nær vandløb som fastsat i nitratdirektivet.

Figur 7

Bræmme

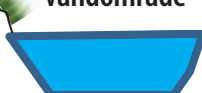
markafgrøder



bræmme



vandområde



Tabel 3

Der er stor forskel på GLM-kravene til bræmmer

Land	Bræmmernes bredder	Forpligtelser og begrænsninger
Danmark	mindst 2 m	Ingen dyrkning, jordbehandling eller beplantning
Grækenland	mellem 1 m og 6 m afhængigt af hældning og begrænsningstype	Ingen dyrkning (1 m), ingen nitrogenholdige gødningsstoffer (2 eller 6 m)
Spanien (Andalusien)	mellem 2 m og 10 m	Obligatorisk kratbevoksning ingen gødningsstoffer eller pesticider
Frankrig	5 m	Obligatorisk græsdække, kratbevoksning, buske eller træer Ingen mineralske eller organiske gødningsstoffer eller pesticider
Italien (Lombardiet)	mellem 5 m og 3 m afhængigt af vandområdets tilstand	Obligatorisk græsdække Ingen jordbearbejdning, ingen uorganiske gødningsstoffer, husdyrgødning eller gylle
Nederlandene	mellem 25 cm og 9 m afhængigt af afgrøden og bestemte tekniske specifikationer	Ingen gødningsstoffer
Slovakiet	10 m	Ingen industrielle eller organiske gødningsstoffer

Tekstboks 10

Vandområder undtaget fra GLM-kravene til bræmmer

Medlemsstaterne har fritaget visse kategorier af vandområder fra at opfylde GLM-kravene til bræmmer. I Italien (Lombardiet) kræves der ikke bræmmer ved vandløb, der er under 5 km lange, eller som hører ind under et vandopland på mindre end 10 km². I Spanien (Andalusien) er damme, vandingskanaler og afvandingsgrøfter undtaget, uden at disse vandområder er defineret ordentligt, og undtagelserne er begrundet med ikkemiljømæssige argumenter. Det øger risikoen for, at alt for mange vandløb vil blive fritaget fra at overholde kravet til bræmmer, hvorved GLM's effekt på vandkvaliteten mindskes.

Det potentiale, der ligger i støtten til udvikling af landdistrikterne, udnyttes ikke fuldt ud til at afhjælpe spørgsmål med relation til vand

49

Midlerne til udvikling af landdistrikterne beløber sig til næsten 100 milliarder euro i perioden 2007-2013. Forordning (EF) nr. 1698/2005 om udvikling af landdistrikterne identificerer beskyttelse af vand som et af de centrale spørgsmål, som skal tages op⁴⁰. Forordningen understreger også, at »aktiviteterne under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og de operationer, som den bidrager til, bør være konsekvente og stemme overens med fællesskabspolitikken på andre områder«⁴¹, f.eks. vandpolitikken. Landdistriktsudvikling har derfor et betydeligt potentiale til at kunne bidrage til integrationen af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik ved at stille midler til rådighed og fastsætte klare vandrelaterede mål.

50

Medlemsstaterne stiller midler til rådighed til udvikling af landdistrikterne gennem deres landdistriktsprogrammer (jf. punkt 10 og 11), der indeholder en række foranstaltninger, som målpopulationerne (dvs. landbrugerne) frivilligt forpligter sig til at træffe. Modtagere af støtte til udvikling af landdistrikterne forpligter sig til at overholde de særlige betingelser, medlemsstaten har fastsat.

51

På nuværende tidspunkt udnyttes det potentiale, der ligger i støtten til udvikling af landdistrikterne, ikke fuldt ud. LDP'erne implementeres for øjeblikket på en måde, som begrænser effekten på vand, fordi ikke alle vandrelaterede belastninger er blevet identificeret, LDP'erne og vandområdeplanerne endnu ikke er tilpasset hinanden, og man ikke altid undgår negative bivirkninger. Endvidere er betragtelige beløb målrettet til finansiering i forbindelse med vand ikke blevet brugt.

40 Betragtning 31 til forordning (EF) nr. 1698/2005:
»Støtte til særlige arealforvaltningsmetoder skal bidrage til en bæredygtig udvikling ved specielt at tilskynde landbrugere og skovbrugere til at anvende arealudnyttelsesmetoder, der er forenelige med nødvendigheden af at bevare det naturlige miljø og landskabet og beskytte og forbedre naturressourcerne. Støtten skal bidrage til gennemførelsen af EU's sjette miljøhandlingsprogram og formandskabets konklusioner vedrørende strategien for bæredygtig udvikling. Blandt hovedpunkterne kan nævnes biodiversitet, forvaltning af Natura 2000-områderne, beskyttelse af vand og jordbund [...]«.

41 Betragtning 6 til forordning (EF) nr. 1698/2005.

Medlemsstaternes planer for udgifter til udvikling af landdistrikterne tilgodeser ikke altid EU's vandpolitiske mål og heller ikke medlemsstaternes behov med hensyn til vand

Medlemsstaternes LDP'er identificerer ikke altid alle vandrelaterede problemer, og de er endnu ikke bragt i overensstemmelse med vandområdeplanerne

52

For hver medlemsstat/region, der blev besøgt under revisionen, undersøgte Retten, om den miljøvurdering⁴², der var udarbejdet inden for rammerne af forhåndsevalueringen af LDP, og de miljøanalyser, der var udført i forbindelse med vandområdeplanerne, var fuldstændige og sammenhængende. Selv om Retten erkender, at de to vurderinger ikke nødvendigvis dækker samme geografiske område, og at deres tidsramme⁴³, art og formål kan

være forskellige, mener den alligevel, at der burde have været foretaget en ensartet vurdering af de vandrelaterede problemer i de to analyser. Retten konstaterede imidlertid, at identifikationen af vandrelaterede problemer i LDP'ernes miljøanalyser undertiden er ufuldstændig, og at den heller ikke altid er i overensstemmelse med de oplysninger, der er disponible inden for rammerne af vandområdeplanerne. Ved revisionen konstateredes der vandrelaterede problemer, der ikke var identificeret i LDP'erne, og som derfor ikke blev behandlet i nogen foranstaltning til udvikling af landdistrikterne (jf. **tekstboks 11**).

53

Den dårlige kvalitet af indsatsprogrammerne i områdeplanerne (jf. punkt 27 og 28) er på nuværende tidspunkt en hindring for, at de tilpasses LDP. Hvor der findes tilpasninger, er det i form af foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der er integreret i en vandområdeplan.

42 http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_da.pdf (s. 14).

43 Miljøvurderingerne for LDP blev udarbejdet i 2006, mens de miljøanalyser, der skulle udføres inden for rammerne af vandområdeplanerne (herunder »en analyse af [vandområdedistriktets] karakteristika«, »en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand« og »en økonomisk analyse af vandanvendelsen« (jf. artikel 5 i VRD)), senest skulle være færdige den 22. december 2004.

Vandrelaterede problemer, der ikke er identificeret udførligt

- I Danmark er vandindvinding ikke dækket af miljøvurderingen i LDP, selv om det ifølge vandområdeplanen er relevant i den vestlige del af Danmark. Ingen foranstaltninger i det danske LDP behandler problemet med vandindvinding.
- I Spanien (Andalusien) omfatter indsatsprogrammet i vandområdeplanen for Guadalquivir foranstaltninger til færdiggørelse af vandregistret og bekæmpelse af ulovlig vandindvinding. I LDP'ens rapport om miljømæssig bæredygtighed og i den miljøanalyse, der blev udført i forbindelse med vandområdeplanen for Guadalquivir, er problemet med ulovlig indvinding af grundvand imidlertid blevet overset. Bortset fra de foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der er omfattet af krydsoverensstemmelsesordningen (jf. punkt 8), indeholder landdistriktsprogrammet ikke nogen mekanisme, som kan ansøre støttemodtagerne til at overholde procedurerne i forbindelse med vandtilladelser.
- I Slovakiet indeholder LDP ingen foranstaltninger til at tackle problemer med vandmængde, pesticidforurening, tab af vådområder eller for høj lokal grundvandsindvinding; alle disse problemer er identificeret i vandområdeplanen, men de er ikke nævnt i miljøvurderingen for LDP.
- I Grækenland nævner vandområdeplanen for Thessalien, at der er problemer med hydromorfologiske ændringer og ikkeregistrerede borehuller, men disse problemer er ikke med i miljøvurderingen for LDP. Det græske LDP har ingen foranstaltninger til afhjælpning af hydromorfologiske belastninger.

Gennemførelsen af LDP'erne har undertiden negative bivirkninger for vandressourcerne

54

Landbrugs- og miljøpolitikken kan have konkurrerende mål. Midlerne til udvikling af landdistrikterne bør imidlertid anvendes på en bæredygtig måde med hensyn til vandforvaltning, og der bør derfor være visse beskyttelsesklausuler i LDP'erne, så potentielt negative bivirkninger kan undgås (jf. **tekstboks 12**). Før den godkender et LDP, foretager Kommissionen en række kontroller for at identificere potentielle negative virkninger af foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne. Alligevel kan udformningen af nogle af de behørigt godkendte foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne ikke hindre, at de har store negative bivirkninger for vandressourcerne. Visse LDP'er blev godkendt, selv om der ikke var passende beskyttelsesklausuler (jf. **tekstboks 12**).

55

I nogle tilfælde har gennemførelsen af foranstaltningerne i praksis negative bivirkninger for vandressourcerne, også selv om landdistriktsprogrammet indeholder beskyttelsesklausuler for at undgå, at der opstår sådanne bivirkninger (jf. **tekstboks 13**).

Tekstboks 12

Eksempler på landdistriktsprogrammer med og uden beskyttelsesklausuler

Landdistriktsprogrammet for Italien (Lombardiet), der blev undersøgt under revisionen, indeholder beskyttelsesklausuler, som vedrører den foranstaltning, der er målrettet investeringer i modernisering af landbrugsbedrifter. LDP giver kun mulighed for, at der kan bygges nye drivhuse til gartnerier, hvis der er energi- og vandbesparelser. Investeringer til udvidelse af eksisterende kunstvandingsnetværk, eller som har til formål at øge det kunstvandede areal, betragtes ikke som støtteberettigede.

Men den samme foranstaltning i LPD for Spanien (Andalusien) er udformet på en sådan måde, at den kan få væsentlige negative bivirkninger, som f.eks. at det kunstvandede areal udvides, eller at der godkendes projekter, som medfører en stigning i det samlede vandforbrug.

Tekstboks 13

Et eksempel på negative bivirkninger på grund af svagheder i gennemførelsen af en foranstaltning til udvikling af landdistrikterne

Under en DAS-revision i Spanien konstaterede Retten, at et projekt under foranstaltning 125 (infrastruktur af betydning for udviklingen og tilpasningen af landbrug og skovbrug) var blevet godkendt, selv om de vandrettigheder, støttemodtageren havde fået tildelt, ikke var tilstrækkelige til at gøre projektet økonomisk levedygtigt, og støttemodtageren brugte væsentligt mere vand, end han var berettiget til, og overtrådte dermed to støtteberettigelseskriterier for denne type af projekter. Det viser, at den kontrol, der blev udført for at godkende projektansøgningen, ikke var effektiv, og at der ikke var nogen garanti for, at de grundlæggende krav, som i princippet skulle have forhindret negative bivirkninger (f.eks. at den anvendte mængde vand ikke måtte stige), var opfyldt.

Midlerne til udvikling af landdistrikterne er ikke i tilstrækkelig grad blevet brugt til at tilgodese vandhensyn

De vandrelaterede foranstaltninger gennemføres ikke altid som planlagt

56

De foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der kan have en direkte effekt på vandbeskyttelse, er bl.a. foranstaltninger, som kræver, at landbrugerne ændrer deres landbrugspraksis ved at begrænse anvendelsen af pesticider eller gødningsstoffer eller ved at tilpasse deres afgrøder til de lokale hydrologiske forhold. Hvordan disse foranstaltninger anvendes på nuværende tidspunkt, er en vigtig faktor, når det skal vurderes, om ELFUL's potentiale med hensyn til vandbeskyttelse er blevet udnyttet fuldt ud. Retten undersøgte først dette aspekt ved at analysere de foranstaltninger, som medlemsstaterne havde aktiveret i deres landdistriktsprogrammer, og dernæst ved at se på, hvordan de havde brugt de muligheder, de har ifølge artikel 38 i forordning (EF) nr. 1698/2005 med hensyn til omkostninger forbundet med gennemførelsen af VRD.

57

Retten har analyseret gennemførelsesgraden for aktive foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, som ifølge medlemsstaternes egen vurdering direkte indvirker på vandbeskyttelse. Selv om denne analyse har visse begrænsninger⁴⁴, viser resultaterne, at ca. halvdelen af samtlige foranstaltninger gennemføres som planlagt.

44 Da foranstaltningerne ofte har delforanstaltninger, der ikke beskæftiger sig med vand, er det ikke alle projekter, der finansieres under disse foranstaltninger, der reelt vedrører vandbeskyttelse.

58

Medlemsstaterne havde imidlertid ikke udnyttet mulighederne i artikel 38 i forordning (EF) nr. 1698/2005, hvori det specifikt hedder, at foranstaltning 213⁴⁵ kan anvendes til at »kompensere for omkostninger og indkomsttab som følge af ulemper i de pågældende områder i forbindelse med gennemførelsen af [VRD]« (jf. **tabel 4**).

59

Da revisionsbesøgene fandt sted, var det kun Danmark⁴⁶, der havde aktiveret foranstaltning 213 med hensyn til VRD som fastsat i artikel 38. Ifølge Kommissionen²² var det kun anført i 4 % af de vandområdeplaner, den fik forelagt, at man ville bruge artikel 38 til at yde kompensation til landbrugere, som er berørt af kravene i VRD. Den begrænsede anvendelse af foranstaltning 213 skyldtes bl.a. forsinkelser i medlemsstaternes udarbejdelse af de endelige vandområdeplaner. En anden faktor, der ikke fremmede brugen af foranstaltning 213, var, at gennemførelsesbestemmelserne for de betalinger, der er forbundet med VRD, først blev offentliggjort i februar 2010⁴⁷ — dvs. tre år og to måneder efter programmeringsperiodens start⁴⁸ og over et år efter, at vandområdeplanerne skulle have været færdige ifølge artikel 13 i VRD.

45 Foranstaltning 213: Natura 2000-betalinger og betalinger i forbindelse med direktiv 2000/60/EF (VRD).

46 Danmark havde aktiveret foranstaltning 213 for at kompensere for omkostninger i forbindelse med indførelsen af de 10 m brede randzoner, men på grund af udsættelsen af de danske vandområdeplaner i december 2012 er gennemførelsen af denne foranstaltning stillet i bero.

47 Kommissionens forordning (EU) nr. 108/2010 af 8. februar 2010 om ændring af forordning (EF) nr. 1974/2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 36 af 9.2.2010, s. 4).

48 ELFUL 2007-2013.

Tabel 4

Gennemførelsesgraden for de foranstaltninger¹ til udvikling af landdistrikterne, som ifølge medlemsstaterne har direkte indvirkning på vandbeskyttelse (i %)

Land \ Foranstaltning	115	121	125	213	214	216	226	321
Danmark					84,1	24,2		
Frankrig (hovedlandet)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grækenland		17,0	35,7		71,7			21,5
Italien (Lombardiet)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Slovakiet		85,8			88,2		91,8	
Nederlandene		51,0	30,4		95,7	9,7		
Spanien (Andalusien)	9,4	70,0	27,6		73,1			



Gennemføres som planlagt (> 60 %)



Foranstaltning 213 var ikke aktiveret i de medlemsstater, der blev besøgt under revisionen.



Foranstaltning, som medlemsstaten ikke havde identificeret som havende direkte indflydelse på vandressourcerne.

1 Foranstaltning 115: »Oprettelse af drifts-, vikar- og rådgivningstjenester«, foranstaltning 121: »Modernisering af landbrugsbedrifter«, foranstaltning 125: »Infrastruktur af betydning for udviklingen og tilpasningen af landbrug og skovbrug«, foranstaltning 214: »Betalinger for miljøvenligt landbrug«, foranstaltning 216: »Ikkeproduktive investeringer«, foranstaltning 226: »Genetablering af potentialet i skovbruget og indførelse af forebyggende aktioner og foranstaltninger« og 321: »Basale tjenester for erhvervslivet og befolkningen i landdistrikterne«.

Kilde: Europa-Kommissionen, data pr. 31. marts 2013.

De finansielle instrumenter, der specifikt er udformet til at afhjælpe vandrelaterede spørgsmål, er næsten ikke blevet brugt

60

Rådets beslutning 2009/61/EF⁴⁹ anførte, at der var behov for at styrke indsatsen med hensyn til en række »afgørende nye udfordringer«, der blev identificeret i 2003⁵⁰, hvoraf én var »vandforvaltning«. I overensstemmelse med denne beslutning blev der med sundhedstjekket stillet yderligere midler til rådighed, der var målrettet disse nye udfordringer. Det samlede supplerende budget var på 3,8 milliarder euro. Samtidig udarbejdede Kommissionen den europæiske økonomiske genopretningsplan⁵¹ (EERP) som reaktion på den økonomiske krise i 2008. EERP stillede yderligere en milliard euro til rådighed til bredbånd i landdistrikter og til finansiering af de nye udfordringer.

61

Som følge af de første ændringer af LDP'erne efter sundhedstjekket afsatte medlemsstaterne i 2010 26,9 % (1,3 milliarder euro) af de supplerende midler under den fælles landbrugs politik til den »nye udfordring« vandforvaltning⁵² (jf. **figur 8**). Ved udgangen af 2012 var den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for disse midler 17,5 % for EU27, selv om tallet varierer stærkt fra medlemsstat til medlemsstat⁵³ (for nærmere oplysninger jf. **bilag IV**). Selv om sundhedstjekket gav mulighed for yderligere at integrere vandforvaltningshensyn i LDP, havde de fleste medlemsstater i praksis kun udnyttet ganske få af de ekstra midler.

49 Rådets beslutning 2009/61/EF om ændring af beslutning 2006/144/EF om Fællesskabets strategiske retningslinjer for udvikling af landdistrikterne (programmeringsperioden 2007-2013) (EUT L 30 af 31.1.2009, s. 112).

50 Betragtning 3 til beslutning 2009/61/EF: »I evalueringen af gennemførelsen af reformen af den fælles landbrugs politik af 2003 er klimaændringer, vedvarende energikilder, vandforvaltning, biodiversitet og strukturomlægning inden for mejerisektoren blevet udpeget som afgørende nye udfordringer for det europæiske landbrug«.

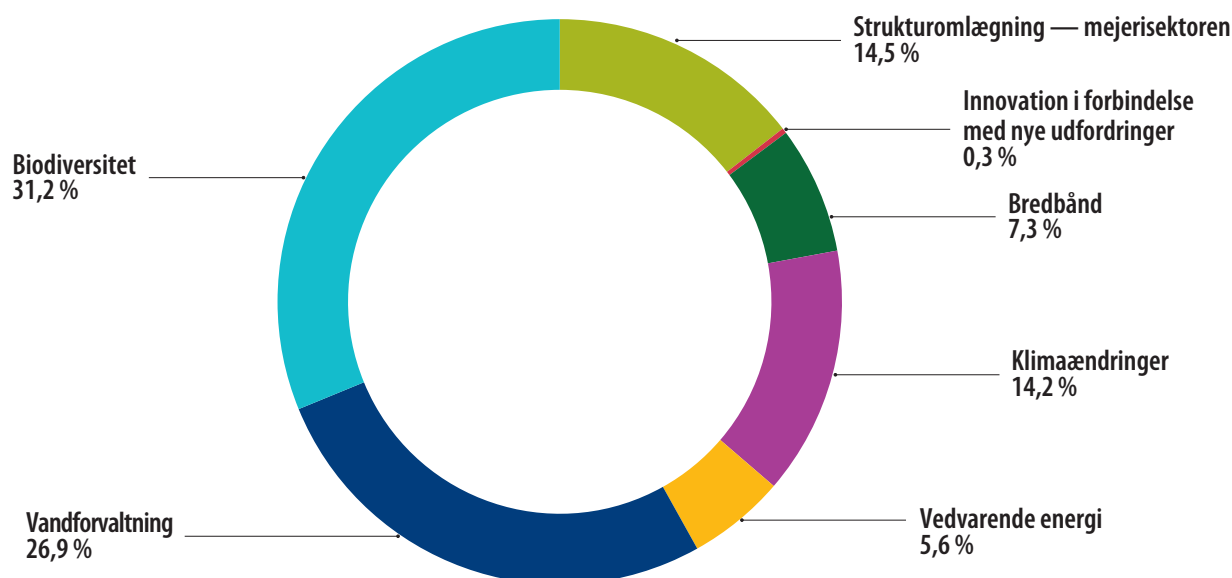
51 KOM(2008) 800 final af 26. november 2008.

52 Retten anerkender, at nogle af de midler, som er blevet opført under den nye udfordring »biodiversitet«, også kan påvirke vandressourcerne positivt.

53 Kommissionen har ingen validerede tal for disse udnyttelsesgrader. De tal, Retten fremlægger, bygger dog på oplysninger fra Kommissionen.

Figur 8

Den planlagte fordeling af midlerne fra sundhedstjekket og EERP på de »nye udfordringer« pr. 2010



Kilde: Europa-Kommissionen.

Princippet om, at forurenere betaler, er ikke blevet integreret i den fælles landbrugspolitik

62

Princippet om, at forurenere betaler, indebærer, at forurenere bærer udgifterne til forureningsforebyggelse, -kontrol og -oprensning⁵⁴. I dag er princippet en lovbunden forpligtelse, der er godkendt af EU i traktaten⁵⁵ og i direktivet om miljøansvar⁵⁶, og som der henvises eksplicit til i artikel 9 i VRD.

63

Landbrugspraksis medfører både fordele for og belastninger af miljøet. Landbrugets negative miljøvirkninger omfatter ofte udledning til miljøet af uønskede kemiske (forurenende) stoffer. Forureningen fra landbrug kommer fra diffuse kilder, og det er vanskeligt at identificere forurenere. Det er derfor vanskeligt at håndhæve miljølove og fordele ansvaret for skaderne⁵⁴. Ikke desto mindre bør princippet om, at forurenere betaler, anvendes, når landbrugsaktiviteter medfører skade på miljøet og på privat og offentlig ejendom⁵⁴. Der kan være indført mekanismer, som kan anvendes til at håndhæve princippet om, at forurenere betaler (f.eks. bøder, der pålægges på medlemsstatsniveau), men de påvirker ikke de beløb, som støttemodtagerne under den fælles landbrugspolitik får udbetalt.

64

De sanktioner, der på nuværende tidspunkt pålægges landbrugere, der ikke overholder krydsoverensstemmelsesforpligtelserne (dvs. overskrider det acceptable forureningsniveau, der er fastsat i lovgivningen), er ikke beregnet på grundlag af den forårsagede skade og vil derfor eventuelt kun udgøre en del af denne omkostning. I mange tilfælde står bøderne ikke i et rimeligt forhold til, hvor alvorlig landmandens overtrædelse af krydsoverensstemmelsesforpligtelserne er. Retten fremsatte allerede denne bemærkning i særberetning nr. 8/2008. I den forbindelse skal Retten igen henlede opmærksomheden på de svagheder med hensyn til anvendelsen af krydsoverensstemmelse, der er nævnt i punkt 40-43. Som ordningen anvendes på nuværende tidspunkt, kan krydsoverensstemmelse være et nyttigt middel, som kan være med til at håndhæve princippet om, at forurenere betaler, men er ikke nok til at sikre, at det overholdes fuldt ud.

65

Et væsentligt antal betalinger til udvikling af landdistrikterne er ikke knyttet til krydsoverensstemmelse⁹. En landbruger, der forurenere, vil derfor fortsat kunne modtage disse betalinger uden nogen form for nedsættelse. På nuværende tidspunkt findes der ingen mekanisme, der kan sikre, at omkostningerne til forureningsforebyggelse eller oprensning efter forurening forårsaget af en landbruger tages i betragtning, og at betalingerne til den pågældende under ordningen for udvikling af landdistrikterne nedsættes i overensstemmelse hermed.

54 Margaret Rosso Grossman, Agriculture and the Polluter Pays Principle, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol 11.3, december 2007 (<http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>).

55 Artikel 191, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

56 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF (EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56) ændret ved direktiv 2006/21/EF (EUT L 102 af 11.4.2006, s. 15) og direktiv 2009/31/EF (EUT L 140 af 5.6.2009, s. 114).

Overvågnings- og evalueringssystemerne giver ikke et fuldstændigt billede

66

Der er gået nogle år, siden EU's vandpolitik blev styrket, og der blev indført instrumenter under den fælles landbrugspolitik med potentiale til at afhjælpe vandrelaterede spørgsmål:

- i) Krydsoverensstemmelsesordningen blev indført i 2003 og har siden 2005 været obligatorisk for alle landbrugere, der modtager direkte betalinger.
- ii) Udvikling af landdistrikterne kom med i den fælles landbrugspolitik i 2000.
- iii) I 2000 trådte vandrammedirektivet i kraft med krav om, at medlemsstaternes overvågningsprogrammer skulle være operationelle senest ved udgangen af 2006.

67

I deres nuværende form giver overvågningsystemerne ikke et fuldstændigt overblik over landbrugets belastning af vand. De oplysninger, der findes, er ufuldstændige, fragmenterede og foreligger undertiden for sent. Det skyldes, at

- i) overvågnings- og evalueringssystemerne under den fælles landbrugspolitik kun er til begrænset nytte med hensyn til vandrelaterede oplysninger
- ii) overvågningsordningerne under vandpolitikken blev etableret sent og er ufuldstændige
- iii) der ikke findes noget andet informationssystem, der kan levere de data, der er nødvendige for at kæde vandkvalitet og -mængde sammen med landbrugspraksis.

Overvågnings- og evalueringssystemerne under den fælles landbrugspolitik er af begrænset værdi med hensyn til at måle de fremskridt, der gøres i retning af at opfylde de vandmål, der er fastsat i forordningerne om den fælles landbrugspolitik

68

Ifølge EU-retten⁵⁷ skal medlemsstaterne forelægge en årsrapport til Kommissionen med »resultatet af krydsoverensstemmelseskontrollerne«. Dette resultat henviser til antallet af udførte kontroller og overtrædelser af de forskellige krydsoverensstemmelseskrav. Det omfatter ikke oplysninger om effekten af krydsoverensstemmelse på vandkvaliteten, og det har aldrig været hensigten, at disse oplysninger skulle indgå heri.

69

Kommissionen overvåger og evaluerer alle foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne for programmeringsperioden 2007-2013 gennem den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF). CMEF anvender indikatorer til at måle de fremskridt, der gøres i retning af at opfylde målene for udvikling af landdistrikterne, og evalueringer, der udføres af uafhængige evaluatore.

⁵⁷ Artikel 84, stk. 1, litra e) i forordning (EF) nr. 1122/2009.

70

CMEF fastsætter fem udgangsindikatorer for vand⁵⁸, en resultatindikator (område omfattet af effektiv arealforvaltning, som bidrager til vandkvaliteten) og en effektindikator (forbedring af vandkvaliteten). Revisorerne konstaterede, at resultatindikatoren ikke er tilstrækkeligt præcis, da det ikke defineres nærmere, hvad der menes med »effektiv arealforvaltning«, effektindikatoren for vandkvalitet henviser kun til nitrat og fosfor, og der er ingen indikator for vandmængde. Endvidere er medlemsstaternes indberetninger i forbindelse med samtlige CMEF-indikatorer ofte forældede eller ufuldstændige. I mange tilfælde har medlemsstaterne ikke fastsat mål.

71

I et vejledningsdokument⁵⁹ er der fastsat fem evalueringsspørgsmål med relation til vand. Der blev konstateret en del gode eksempler på midtvejs-evalueringer, hvor evaluatorene kunne kvantificere effekten af visse (del-) oranstaltninger på vandkvaliteten ved hjælp af modeller, rundspørger blandt støttemodtagere og kvalitative undersøgelser (jf. **tekstboks 14**). Denne metode anvendes dog ikke generelt, og der er klare mangler med hensyn til systematisk kvantificering af resultater og effekt, datafuldstændighed, pålidelighed og konsekvens. I adskillige midtvejsevalueringer henvises der til, at der ikke er fastsat mål i LDP'erne, hvilket gør det vanskeligt at vurdere de fremskridt, der gøres i retning af at opfylde vandmålene.

58 Vandkvalitet (bruttobalance for næringsstoffer), vandkvalitet (forurening med nitrater og pesticider), vandkvalitet (% af medlemsstatens areal, som er udpeget til nitratfølsomt område), anvendelse af vand (% af det udnyttede landbrugsareal, som kunstvandes), skove, der fortrinsvis beskytter jordbund og vand.

59 »Håndbog om den fælles overvågnings- og evalueringsramme. Vejledningsdokument«, Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, september 2006.

Et godt eksempel på kvantificering af effekten i en midtvejsevaluering

Italien (Lombardiet), foranstaltning 214 (betalinger for miljøvenligt landbrug). Evaluatoren brugte modeller til på parcelniveau at beregne kvælstofoverskuddet og forholdet mellem toksicitet og eksponering i grundvandet som følge af brugen af pesticider. På regionalt niveau var den overordnede reduktion i kvælstofoverskuddet på grund af foranstaltning 214 2,6 kg/ha, og der var en reduktion på 3,9 % i forholdet mellem toksicitet og eksponering. Effekten var mere udtalt på områder, hvor flere landbrugere anvendte denne foranstaltning.

Vandpolitikken overvåges ikke fuldt ud

72

I medfør af artikel 8 i VRD skal medlemsstaterne opstille »programmer for overvågning af vandtilstanden, for at der kan udarbejdes en sammenhængende og overordnet oversigt over denne inden for hvert vandområdedistrikt«.

Det var meningen, at overvågningsprogrammerne skulle være operationelle senest i 2006 og bestå af et kontrolovervågningsprogram (der skulle dække hele vandområdedistriktet) og et operationelt overvågningsprogram (med hyppigere og tættere overvågning gearret til at identificere problemområder). Medlemsstaterne kan også vælge at indføre undersøgelsesovervågningsprogrammer (f.eks. for specifikke stoffer).

73

Efter en vurdering af medlemsstaternes overvågningsprogrammer i 2012 udtalte Det Europæiske Miljøagentur, at der er eksempler på rapportering af meget høj kvalitet. Der er dog også tilfælde, hvor der er huller eller modsigelser i rapporterne⁶⁰. I en anden rapport anfører Kommissionen, at »de oplysninger, der er fremlagt for Kommissionen, påviser tydelige mangler i overvågningen. [...] I nogle medlemsstater er den økologiske og kemiske vandtilstand ukendt for mere end 50 % af vandområderne«⁶¹. I nogle medlemsstater blev overvågningsnetværkene etableret sent, og/eller de har metodologiske svagheder.

Ved revisionen konstateredes det, at overvågningen i nogle medlemsstater har fokus på indsamling af oplysninger om vandområdernes tilstand, men at man ikke bekymrer sig meget om at overvåge belastningen af vandressourcerne (jf. **tekstboks 15**). På lokalt niveau har der været eksempler på videnskabelige undersøgelser eller eksperimentale netværk, der knytter landbrugspraksis sammen med vandkvalitet (jf. **tekstboks 16**).

60 Det Europæiske Miljøagents rapport nr. 8/2012: »European waters — assessment of status and pressures«.

61 KOM(2012) 670 final. Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger — Vandområdeplaner.

Tekstboks 15

Et eksempel på svagheder i et overvågningsnetværk

Frankrig — resultattavlen for vandområdeplanen indeholder ikke specifikke indikatorer til alene at overvåge belastningerne fra landbruget. En af indikatorerne vedrører den effekt, som husholdninger, industri- og landbrugsdrift tilsammen har på vandtilstanden. Det samme gælder for en indikator vedrørende overskridelse af kvantitative mål ved knudepunkter.

Også i Frankrig — en indikator, der måler mængden af vand, som forskellige erhvervssektorer henter fra grundvands- og overfladevandområder, og som bruges til kunstvanding, men denne indikator i) har intet kvantificeret mål og ii) gør det ikke muligt at sammenligne de indvundne mængder med, hvad der er bæredygtigt i perioder med vandknaphed.

Tekstboks 16

Gode eksempler på overvågning af netværk

Nederlandene anvender to specifikke overvågningsnet, som knytter landbrug sammen med vand. I det første net vurderes koncentrationerne af en række stoffer på landbrugsbedrifter, og disse kobles sammen med oplysninger i en database om forvaltningstype, husdyrgødning, anvendte stoffer osv. Det andet net bruger de eksisterende kontrolsteder i landbrugsområderne til at vurdere landbrugets påvirkning af vandkvaliteten (fosfor- og kvælstofindhold).

Danmark har et overvågningsprogram, der skal dokumentere, hvilken effekt de danske vandmiljøplaner og andre programmer i landbrugssektoren har på udsivningen af næringsstoffer i vandmiljøet. Seks repræsentative afvandingsområder overvåges gennem direkte målinger, samtaler med landbrugerne om deres landbrugspraksis og modellering af forholdet mellem landbrug og tab af næringsstoffer til miljøet.

74

Overvågningen under vandrammedirektivet har dermed øget kendskabet til vandområders tilstand i Europa og det pres, de er udsat for, men er stadig ufuldstændig, og resultaterne skal fortolkes med forsigtighed på grund af manglende data og metodemæssige svagheder. I de fleste tilfælde overvåger medlemsstaterne ikke de enkelte programforanstaltninger i vandområdeplanerne (jf. **tabel 2**).

75

Med hensyn til overvågning af nitratindholdet i overfladevand og grundvand kræver nitratdirektivet⁶², at medlemsstaterne »udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af [...] handlingsprogrammer«. Hvert fjerde år skal de rapportere om nitratkoncentrationer i grundvand og overfladevand, eutrofiering af overfladevand, handlingsprogrammernes indvirkning på vandkvaliteten og landbrugspraksis, revision af nitratfølsomme zoner og handlingsprogrammer og forventede fremtidige tendenser med hensyn til vandkvalitet⁶³. Medlemsstaternes rapporter anvendes som grundlag for en sammenfattende rapport fra Europa-Kommissionen om gennemførelsen af direktivet. Der har imidlertid været forsinkelser i medlemsstaternes rapportering i medfør af nitratdirektivet. Den sammenfattende EU-rapport for 2008-2011 blev først offentliggjort den 4. oktober 2013⁶⁴.

76

De enkelte medlemsstaters rapporter for 2008-2011 er forskellige med hensyn til kvalitet og metode. I den sammenfattende rapport anfører Kommissionen, at der er stor forskel på formatet af rapporterne fra de forskellige medlemsstater og på indholdets kvalitet, og at det derfor er en stor udfordring at udarbejde en konsekvent sammenfatning på EU-niveau. I de digitale data, der blev indsendt sammen med medlemsstaternes rapporter, var der endvidere inkonsekvenser og fortolkningsvanskeligheder, som krævede en nærmere forklaring fra medlemsstaterne. Ikke alene foreligger der ikke altid data for alle medlemsstater — i nogle tilfælde er der ingen datasammenlignelighed mellem medlemsstaterne.

62 Artikel 5, stk. 6, i nitratdirektivet (91/676/EØF).

63 <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/>

64 Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2013) 405 final, der ledsager rapporten fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, baseret på medlemsstaternes rapporter for perioden 2008-2011.

WISE, »porten til oplysninger om den europæiske vandtilstand«, bør forbedres yderligere

77

Vandinformationssystemet for Europa (WISE) blev oprettet i 2003 både som et rapporteringsredskab for medlemsstaterne og en onlineportal, der giver adgang til vandoplysninger på EU-plan. WISE fodres med en lang række datastrømme, både fra obligatoriske data, som Kommissionens Generaldirektorat for Miljø indsamler som led i dets forpligtelser i medfør af vandrammedirektivet, bospildevandsdirektivet, badevandsdirektivet og drikkevandsdirektivet, og fra frivillige data, der hvert år indsamles af Det Europæiske Miljøagentur⁶⁵. WISE indeholder ikke de data, som medlemsstaterne indberetter under nitratudirektivet⁶⁶, eller data, som GD for Landbrug indsamler gennem CMEF. Fra 2003 til 2011 havde de data, der blev indsamlet og registreret i WISE, fokus på vandkvalitet og ikke på vandmængde eller på risikoen for vandknaphed⁴.

78

Selv om WISE har potentiale til at levere udførlige oplysninger om vand i Europa, er der visse problemer. Ikke alle datastrømmene i WISE er fuldt integrerede. Af hensyn til datafortrolighed og på grund af forskelle i omfang, datafrekvens (for eksempel årlige gennemsnit over for fireårige gennemsnit) og medlemsstaternes databehandling (nogle lande leverer aggregerede data), er det ikke altid muligt at sammenholde dataene, så de kan udnyttes fuldt ud.

Det er endnu ikke lykkedes Kommissionen at udvikle indikatorer, der kobler vandkvalitet og vandmængde sammen med landbrugspraksis

79

Siden 2002 har Kommissionen arbejdet på at udvikle en række landbrugsmiljøindikatorer for at spore integrationen af miljøhensyn i den fælles landbrugspolitik på EU-plan, medlemsstatsplan og på regionalt niveau⁶⁷. I praksis er datatilgængelighed et problem for de fleste af disse indikatorer (jf. **tabel 5**). Ingen af landbrugsmiljøindikatorerne kobles sammen med individuelle landbrugspraksis.

65 Det Europæiske Miljøagenturs indikatorer vedrørende landbrug og vand er: bruttobalance for næringsstof, brug af ferskvandsressourcer, iltforbrugende stoffer i vandløb, næringsstoffer i ferskvand, næringsstoffer i overgangs-, kyst- og havvand; pesticider i grundvandet (EEA Environmental Indicator Report 2012).

66 For så vidt angår nitrater har Det Europæiske Miljøagentur og GD for Miljø de seneste år arbejdet på at strømline dataene fra rapporterne om miljøets tilstand og de data, der indsamles i medfør af nitratudirektivet og VRD. Formålet er at nedbringe medlemsstaternes rapporteringsbyrde og samtidig forbedre sammenligneligheden af data fra forskellige kilder og overensstemmelsen mellem dem. Dette arbejde er for tiden indstillet.

67 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction.

Tabel 5

Overblik over landbrugsmiljøindikatorer, der identificerer væsentlige belastninger for vandkvalitet og -mængde

Indikatorbetegnelse	Væsentligste indikator/delindikator	Ansvarligt organ	Konstaterede problemer
Bruttokvælstofbalance	Potentielt kvælstofoverskud på landbrugsjord (kg/ha/år)	Eurostat	Der anvendes ikke samme metoder til beregning af bruttokvælstofbalancen i alle lande, og dataene er ikke sammenlignelige landene imellem.
Risiko for fosforforurening	Potentielt fosforoverskud på landbrugsjord (kg/ha/år) Sårbarhed overfor fosforlækning/afstrømning	Eurostat GD for Miljø	Der anvendes ikke samme metoder til beregning af bruttofosforbalancen i alle lande, og dataene er ikke sammenlignelige landene imellem. Endnu ikke klar, da der kun foreligger begrænsede data, og på grund af metodologiske vanskeligheder.
Vandkvalitet — nitratforurening	Vandløb og grundvand med nitratkoncentrationer på over 50 mg NO ₃ /l Nitratkoncentrationer på over 25 mg NO ₃ /l er alarmtærsklen	Eurostat	De disponible data er ikke detaljerede nok til, at det kan fastslås, om tendensen er anderledes på arealer, der er omfattet af foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik, end på arealer, der ikke er omfattet. Der er ingen differentiering på grundlag af region, jordbundstype osv., selv om det kunne være nyttigt for at fastslå årsagerne til disse tendenser.
Vandkvalitet — pesticidforurening		Det Europæiske Miljøagentur	Der forelå kun begrænsede oplysninger. Der mangler pålidelige data om pesticider i grundvandet.
Kunstvanding	Andel (i %) af vandingsareal i udnyttet landbrugsareal (ULA) (og tendensen)	Eurostat	Der forelå ingen oplysninger om vandmåling, der kunne anvendes til måling af produktiviteten. Der er ikke givet oplysninger for vandløbsoplande. Der er intet link til vandforbrug (vandindvinding og vandets tilstand i området).
Vandindvinding	Årlig vandindvinding pr. kilde og sektor Vand anvendt pr. leveringskategori og bruger	Det Europæiske Miljøagentur/Eurostat	Der foreligger kun data for mellem halvdelen og to tredjedele af medlemsstaterne.
Pesticidrisiko	Indeks for risiko for skader fra toksicitet af pesticider og eksponering af pesticider	GD for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse/ Eurostat	Der foreligger ingen data for denne indikator. Der skulle foreligge data for salg af pesticider fra 2013 og data om brug af pesticider fra 2015.

Bemærk: En række andre landbrugsmiljøindikatorer har indirekte forbindelse til vand: forbrug af kunstgødning i landbruget, pesticidforbrug, dyrkningsmønstre, mønstre i den animalske produktion, jorddække, gødningshåndtering, landbrugsbedrifternes specialisering og intensivering/ekstensivering af landbrugsdrift.

Konklusioner og anbefalinger

80

Kommissionen og medlemsstaterne har fastsat ambitiøse politiske mål for forbedring af vandforvaltningen i EU på mellemlangt og langt sigt. Landbruget, der er en af de største forbrugere og forurenere af vand, har en central rolle at spille i den forbindelse. Dette anerkendes både i vandrammedirektivet og i de senere politiske aftaler om fremtiden for den fælles landbrugspolitik.

81

For at nå disse ambitiøse mål skal den fælles landbrugspolitik gennemføres på en sådan måde, at den tilskynder til den mest effektive og produktive brug af vand i landbruget og modvirker spild, forurening osv. De fleste EU-midler og landbrugsbetalinger er gjort betinget af visse gode praksis med hensyn til vand (som led i krydsoverensstemmelsesordningen). Ved hjælp af foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne stilles der også betydelige midler til rådighed til specifikke vandrelaterede projekter.

82

Revisorerne undersøgte, om det er lykkedes at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik. Retten konkluderer, at det kun delvist er lykkedes Kommissionen og medlemsstaterne at gøre dette. Det skyldes, at der er et misforhold mellem de ambitiøse politikmål og de anvendte instrumenters evne til at frembringe ændringer. De instrumenter under den fælles landbrugspolitik, der på nuværende tidspunkt anvendes til at tilgodese vandhensyn, har hidtil været forvaltet med henblik på at opnå tilstrækkelige fremskridt i retning af at opfylde de ambitiøse politiske mål, der er fastsat med hensyn til vand. Revisionen fremhæver svagheder både i udformningen og i anvendelsen af krydsoverensstemmelsesordningen og i anvendelsen af midler til udvikling af landdistrikterne og peger på forsinkelser og svagheder i gennemførelsen af VRD.

83

Med hensyn til krydsoverensstemmelse viste revisionen, at en række vigtige vandrelaterede problemer endnu ikke er omfattet af krydsoverensstemmelseskrav (punkt 35-37), og at Kommissionen ikke har sikret, at GLM-normerne (god landbrugs- og miljømæssig stand) med hensyn til vand er hensigtsmæssige på medlemsstatsniveau eller formuleret på en sådan måde, at de fremmer god landbrugspraksis (punkt 38 og 44-48). Hertil kommer, at krydsoverensstemmelsesordningen, som den anvendes på nuværende tidspunkt, nok kan medvirke til, men ikke fuldstændigt sikre, at princippet om, at forurenere betaler, overholdes, og de sanktioner, der anvendes i forbindelse med krydsoverensstemmelse, beregnes ikke på grundlag af omkostningen ved den forvoldte skade og vil derfor eventuelt kun udgøre en del af denne omkostning (punkt 62-65).

84

Inden for rammerne af reformen af den fælles landbrugspolitik er der i den nye periode (2014-2020) fastsat endnu mere ambitiøse mål for integrationen af vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik. For den nye periode har Kommissionen til hensigt at udvide krydsoverensstemmelsesordningens anvendelsesområde. På baggrund af sine tidligere bemærkninger om, hvordan krydsoverensstemmelsesordningen fungerer, anbefaler Retten følgende:

Anbefaling 1

På politisk plan bør Kommissionen foreslå EU-lovgiver de nødvendige ændringer af de nuværende instrumenter (krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikterne) eller, i givet fald, nye instrumenter, der kan opfylde de mere ambitiøse mål med hensyn til integration af vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik.

85

På medlemsstatsniveau konkluderer Retten, at der, i betragtning af at krydsoverensstemmelse og udvikling af landdistrikterne er de vigtigste instrumenter til integration af vandhensyn i den fælles landbrugspolitik, er svagheder i anvendelsen af krydsoverensstemmelsesordningen (punkt 40-43), og at det potentiale til at tilgodese vandhensyn, der ligger i medlemsstaternes programmer til udvikling af landdistrikterne, endnu ikke er blevet udnyttet fuldt ud (punkt 49-61). Retten anbefaler derfor:

Anbefaling 2

Medlemsstaterne bør:

- afhjælpe de svagheder i udførelsen af krydsoverensstemmelseskontroller, som blev identificeret ved revisionen
- pålægge passende sanktioner i tilfælde af overtrædelse
- lægge øget vægt på at identificere vandrelaterede problemer i deres LDP'er og sikre, at de er i overensstemmelse med vandområdeplanerne
- etablere beskyttelsesordninger og sørge for, at de overholdes strengt, så man undgår, at aktiviteter finansieret med midler til udvikling af landdistrikterne har negative bivirkninger for vandressourcerne
- mere aktivt overveje, hvordan midler, der er øremærket til vandrelaterede spørgsmål, bedst kan anvendes, og fremme hensigtsmæssig anvendelse af sådanne midler i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning.

86

Retten konstaterer, at der er et erkendt behov for at integrere vandforvaltningshensyn i andre politikområder, f.eks. landbrug, og i betragtning af VRD's betydning for EU's vandpolitik konkluderer den, at de forsinkelser og svagheder, der indvirker på gennemførelsen af VRD, har hindret integrationen af vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik (punkt 21-32 og 72-76). I erkendelse af, at EU's vandpolitik reelt gennemføres med midler fra andre politikker (f.eks. den fælles landbrugspolitik) og for at opnå kontinuitet mellem EU's vandpolitik og landbrugspolitikken, anbefaler Retten derfor:

Anbefaling 3

Kommissionen bør foreslå hensigtsmæssige mekanismer, der effektivt kan påvirke kvaliteten af medlemsstaternes programmeringsdokumenter i forbindelse med VRD i positiv retning og hindre, at den tidsplan, der er fastsat i VRD, fraviges. Der kunne for eksempel fastsættes minimumsbetingelser med hensyn til gennemførelsen af VRD, som skal være opfyldt, før der afsættes midler til udvikling af landdistrikterne.

Medlemsstaterne bør hurtigst muligt fremskynde gennemførelsesprocessen for VRD og forbedre deres vandområdeplaner for den næste forvaltningscyklus (2015) ved at beskrive de enkelte foranstaltninger (f.eks. med hensyn til omfang, tidsplan, mål og omkostninger) og sikre, at de er tilstrækkeligt klare og konkrete på operationelt plan.

87

Retten konkluderer også, at der på europæisk plan og i medlemsstaterne ikke er tilstrækkelig viden om de belastninger af vandressourcerne, som skyldes landbrugsaktiviteter, og om hvordan disse belastninger udvikler sig (punkt 66-79). Vi konstaterede følgende svagheder i Kommissionen og på medlemsstatsniveau:

- Overvågnings- og evaluerings-systemerne under den fælles landbrugspolitik er af begrænset værdi med hensyn til at måle fremskridt i retning af opfyldelse af de vandrelaterede mål, der er fastsat i forordningerne om den fælles landbrugspolitik.
- Vandinformationssystemet for Europa (WISE) er ufuldstændigt.
- Kommissionens indsats med henblik på at udvikle indikatorer, der kobler vandkvalitet og -mængde sammen med landbrugspraksis, har endnu ikke givet resultat.

Retten anbefaler derfor:

Anbefaling 4

Kommissionen bør øge sin viden om forbindelsen mellem vandkvalitet/-mængde og landbrugspraksis ved at forbedre de eksisterende overvågningsystemer og sikre, at de mindst er i stand til at måle udviklingen i de belastninger af vandressourcerne, der skyldes landbrugspraksis. Dette vil kunne hjælpe med til at identificere de områder, hvor behovet for midlerne fra den fælles landbrugspolitik er størst.

Kvaliteten af oplysningerne om vand for EU samlet set afhænger af kvaliteten af de oplysninger, som medlemsstaterne leverer, og forudsætningen for, at der kan træffes sunde politiske afgørelser, er, at disse oplysninger er disponible. Medlemsstaterne opfordres derfor til at sikre, at de data, de indsender til Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur, forbedres med hensyn til rettidighed, pålidelighed og konsekvens.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Rasa BUDBERGYTĖ, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 26. marts 2014.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

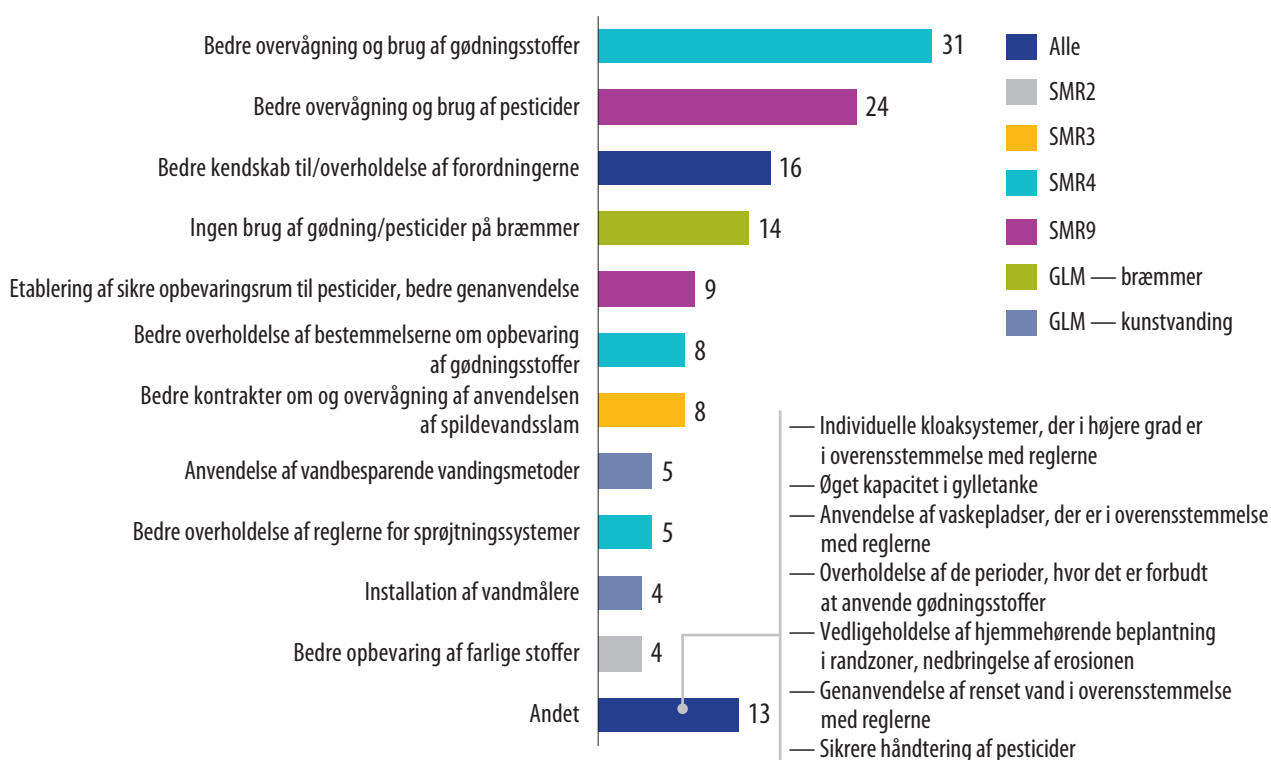
De revisionsspørgsmål og -kriterier, der blev brugt til revisionen



Rundspørgeresultater: væsentligste ændringer rapporteret af rådgivningsenhederne i landbrugssektoren efter indførelsen af krydsoverensstemmelse

Giv venligst eksempler på eventuelle ændringer i landbrugspraksis, som du har konstateret siden indførelsen af krydsoverensstemmelse

Antal citater



Eksempler på vandrelaterede spørgsmål, der ikke er omfattet af krydsoverensstemmelse

	Anvendelse af fosfor i landbruget	Anvendelse af pesticider i umiddelbar nærhed af vandområder
Anvendelse i landbruget	Landbrugsjord tilføres fosfor gennem mineralske og organiske gødningsstoffer (f.eks. NPK-blandinger eller husdyrgødning/gylle) og anvendes i dyrefoder.	Pesticider beskytter afgrøder fra skader forårsaget af ukrudt, sygdomme og insekter.
Indvirkning på vand	Fosfor kan migrere til overfladevand og medføre problemer med vandkvaliteten, f.eks. eutrofiering.	Flysprøjtning kan have alvorlige negative virkninger for menneskers sundhed og miljøet, navnlig som følge af aerosolspredning ¹ . Det er blevet vurderet, at kun 0,1 % af de anvendte pesticider når skadegørerne, og at langt de fleste pesticider (99,9 %) derfor påvirker miljøet ² (f.eks. vandområderne).
Nuværende tilstand	Landbrugets bidrag til fosforbelastningen i overfladevand vurderes af Det Europæiske Miljøagentur til et eller andet sted mellem 20 % og over 50 % ³ . De seneste rapporter fra Kommissionen viser, at en god fosfortilstand måske ikke vil kunne nås i 2015, men først i 2027 (dvs. tolv år efter den frist, der er fastsat i VRD).	Ifølge Det Europæiske Miljøagentur er de samlede oplysninger om Europa begrænsede, og der mangler pålidelige data om pesticider i grundvandet. I sin rapport nr. 9/2012 udtaler Det Europæiske Miljøagentur, at pesticider i høj grad er årsag til dårlig kemisk tilstand i vandløb.
Hvad gøres der på nuværende tidspunkt?	De krav, der vedrører nitrater (SMR4) påvirker sandsynligvis fosfor-niveauet indirekte. Landbrugere i nitratfølsomme områder skal overholde kvælstofgrænserne, hvilket omfatter overvågning af niveauet og tidsplanen for brug af gylle og husdyrgødning. Det begrænser samtidig tilførslen af fosfor. Nogle medlemsstater, f.eks. Nederlandene, har benyttet lejligheden til at specifikt at behandle diffus fosforforurening i deres nitrathandlingsprogram og fastsætte normer for anvendelsen af fosfat, som landbrugerne skal overholde.	Nogle medlemsstater, f.eks. Frankrig og Spanien (Andalusien), har medtaget restriktioner i brugen af pesticider i GLM for bræmmer ved at forbyde brugen af disse stoffer i en nærmere fastsat afstand fra vandområder. I de andre fem medlemsstater/regioner, der blev besøgt under revisionen, vedrører restriktionerne for bræmmer gødningsstoffer, men ikke pesticider (jf. tabel 3).

1 Direktiv 2009/128/EF.

2 Horrigan, L., Lawrence, R. S., & Walker, P. (2002), »How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture«, *Environmental Health Perspectives*, 2002, vol. 110, nr. 5 (<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>).

3 Addressing phosphorus-related problems in farm practice, Final report to the European Commission. Soil Service of Belgium, november 2005 (<http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>).

Supplerende midler fra sundhedstjekket og den europæiske økonomiske genopretningsplan anvendt af medlemsstaterne til vandforvaltning

Medlemsstat ¹	ELFUL-midler i millioner euro		Udnyttelsesgrad (%)
	Midler fra sundhedstjekket og EERP afsat ² til den »nye udfordring« vandforvaltning (data for 2010)	Udgifter ³ (frem til udgangen af 2012)	
Belgien	21,6	20,1	92,9
Bulgarien	19,0	8,7	45,9
Den Tjekkiske Republik	7,0	2,4	34,4
Danmark	61,0	7,6	12,5
Tyskland	166,0	78,0	47,0
Irland	26,0	0,4	1,6
Grækenland	70,0	0,0	0,0
Spanien	188,6	47,2	25,0
Frankrig	460,5	3,4	0,7
Italien	88,5	20,4	23,0
Nederlandene	21,0	1,1	5,2
Polen	34,0	0,0	0,0
Rumænien	22,0	0,0	0,0
Slovenien	1,0	0,2	17,7
Finland	31,0	2,3	7,3
Sverige	—	35,4	—
Det Forenede Kongerige	104,0	5,7	5,4
EU27	1 332,0	232,9	17,5

1 Medlemsstater, der ikke havde afsat midler fra sundhedstjekket eller EERP til vandforvaltning, er ikke medtaget i denne liste.

2 Ifølge KOM pressemeddelelse IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 og IP/10/102.

3 Data fra Kommissionen fra de samlede overvågningsdata for EU27 for 2010, 2011 og 2012.

Resumé

Fælles svar på punkt V og VI

Kommissionen ønsker at understrege, at kryds-overensstemmelse har øget landbrugernes viden og forbedret deres praksis på vandområdet. Kommissionen bemærker imidlertid, at der fortsat er visse svagheder i medlemsstaternes gennemførelse af krydsoverensstemmelse.

Vigtig vandrelateret EU-lovgivning, navnlig vedrørende nitrater og pesticider, er allerede integreret i anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse. De resterende vandrelaterede spørgsmål skal håndteres af medlemsstaterne som led i opfyldelsen af forpligtelserne i vandrammedirektivet (VRD). Der skal være fokus på alle de obligatoriske krav i artikel 11, stk. 3, i indsatsprogrammer. De relevante foranstaltninger i VRD vil blive integreret i anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse på længere sigt, når forpligtelserne på bedriftsniveau er tilstrækkelig klare. I mellemtiden er der blevet fastsat normer for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM) med henblik på opfyldelse af visse eksisterende, grundlæggende krav i den nationale lovgivning for at kæde denne sammen med betalinger under den fælles landbrugspolitik.

Med hensyn til udvikling af landdistrikterne vil der efter Kommissionens opfattelse ske forbedringer i perioden 2014-2020 som følge af:

- indførelsen af udtrykkeligt vandrelaterede »fokusområder« (delprioriteter) i den nye forordning om udvikling af landdistrikterne — med tilsvarende indikatorer til brug for medlemsstaternes fastsættelse af mål i deres LDP'er
- kravet i den nye forordning om udvikling af landdistrikterne om at anvende mindst 30 % af det samlede bidrag fra ELFUL til hvert enkelt program for udvikling af landdistrikterne til modvirkning af og tilpasning til klimaforandringer samt miljømæssige forhold ved hjælp af bestemte foranstaltninger

- medlemsstaternes større kendskab til de analytiske rammer for politikken for udvikling af landdistrikterne og til proceduren for udarbejdelse af vandområdeplaner — VOP'er (inden for rammerne af VRD)
- de særlige betingelser i den nye forordning om udvikling af landdistrikterne vedrørende støtte til investeringer i kunstvanding.

VII

Kommissionen anerkender, at der har været forsinkelser i gennemførelsen af landbrugsforanstaltninger under VRD, og er fast besluttet på at samarbejde med medlemsstaterne om at løse dette problem. Hvis dette ikke kan ske frivilligt, vil Kommissionen fremskynde gennemførelsen gennem indledning af traktatbrudsprocedurer.

IX

Som led i reformen af den fælles landbrugspolitik har Kommissionen foreslået — og medlovgiverne er blevet enige herom i en fælles erklæring¹ — at VRD og direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider indarbejdes i krydsoverensstemmelsesreglerne, når disse direktiver er blevet gennemført i alle medlemsstaterne, og de forpligtelser, der direkte gælder for landbrugere, er blevet identificeret.

Medlovgiverne er også blevet enige om, at disse to direktiver — indtil de er blevet indarbejdet i krydsoverensstemmelsesordningen — skal indarbejdes i det obligatoriske anvendelsesområde for bedriftsrådgivningsordningen, således at alle berørte landbrugere har adgang til relevant rådgivning. Hovedelementerne i EU's vandpolitik vil således blive indarbejdet i den fælles landbrugspolitik på længere sigt.

Med hensyn til politikken for udvikling af landdistrikterne tilvejebringes de nødvendige redskaber og mekanismer for perioden 2014-2020 gennem den nye forordning om udvikling af landdistrikterne (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013) og gennem relateret lovgivning.

¹ Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet og Rådet om krydsoverensstemmelse, der er vedhæftet forordning (EU) nr. 1306/2013.

I forordningen om udvikling af landdistrikterne (dvs. i hovedlovgivningen) er »bedre vandforvaltning« og »effektivitetsforbedringer i vandforbruget i landbruget« udtrykkelige elementer i de »prioriteter«, på grundlag af hvilke medlemsstaterne/regionerne skal programmere udgifterne i deres LDP'er.

Der er indført en række foranstaltninger, som skal understøtte opfyldelsen af disse prioriteter — støtte til uddannelse, rådgivningstjenester, investeringer, flerårige arealforvaltningsmetoder og eksperimentel udvikling (herunder inden for rammerne af det europæiske innovationspartnerskab for landbrugets produktivitet og bæredygtighed).

Kommissionen har oplyst medlemsstaterne om disse muligheder i forskellige fora, herunder navnlig gennem arbejdsgruppen om den fælles gennemførelsesstrategi for VRD vedrørende landbrug. Endelig skal det bemærkes, at der i politikken for udvikling af landdistrikterne skal være fokus på en række prioriteter, og de finansielle midler er begrænsede.

X

Kommissionen har vurderet alle indberettede vandområdeplaner og vil afholde møder med alle medlemsstaterne inden efteråret 2014 for at drøfte problemer i den første fase af gennemførelsen af vandområdeplanerne og nå til enighed om et handlingsprogram til afhjælpning af alvorlige mangler. Manglerne med hensyn til effektive landbrugsforanstaltninger er blevet drøftet med medlemsstaterne, og de har fået en frist til at bringe disse forhold i orden, hvorefter Kommissionen vil træffe yderligere foranstaltninger.

Kommissionen vil ligeledes fortsætte samarbejdet med medlemsstaterne i arbejdsgruppen om den fælles gennemførelsesstrategi (CIS) for VRD vedrørende landbrug, hvor eksempler på god praksis identificeres og fremmes over for medlemsstaterne.

XI

Med hensyn til det nyligt indførte overvågnings- og evalueringssystem for den fælles landbrugspolitik er det meget vanskeligt at knytte vandkvalitet og vandmængde sammen med landbrugspraksis på grund af de meget forskellige landbrugsmetoder og agronomiske forhold i EU, belastninger fra ikkelandbrugsmæssige kilder, der også har en betydelig indvirkning på vandkvaliteten og -tilgængeligheden, og udfordringerne med at finde de underliggende årsager. De omkostninger og administrative byrder, der er forbundet med overvågnings- og evalueringssystemer, skal derfor afvejes nøje mod fordelene ved bedre forvaltning og politikudformning.

Erfaringerne fra den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF) for perioden 2007-2013 viste, at det var meget vanskeligt at fastsætte præcise mål for effektindikatorer såsom vandkvalitet på grund af de mange eksterne faktorer, der spiller ind. Medlemsstaterne har fået tilsendt vejledningsdokumenter, der skal gøre det nemmere at måle disse effektindikatorer, som forventes at indgå i de efterfølgende evalueringer.

Med hensyn til resultatindikatorerne anerkendes det, at der var en række vanskeligheder forbundet med at registrere data for resultatindikatoren »område omfattet af effektiv arealforvaltning« korrekt.

Under VRD skal medlemsstaterne identificere signifikante belastninger og indberette disse i vandområdeplanerne og i vandinformationssystemet for Europa (WISE). Det anerkendes, at der ikke er blevet indberettet tilstrækkelige data til analyseformål, og det er derfor inden for rammerne af VRD/CIS-processen blevet drøftet at ændre indberetningskravene med henblik på at sikre, at det bliver nemmere at identificere belastninger og vurdere, i hvilket omfang de indførte foranstaltninger virker.

Se også svaret på punkt VIII.

Revisionen

19

Med hensyn til særberetning nr. 7/2011 anerkendte Kommissionen, at der kunne ske forbedringer på nogle områder, men fremhævede samtidig styrkerne ved de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger, der blev gennemført i perioden 2007-2013.

Bemærkninger

21

De obligatoriske komponenter, der skal indarbejdes i en vandområdeplan, er defineret i direktivet. Kommissionen har kontrolleret kvaliteten af vandområdeplanerne. Resultaterne er blevet offentliggjort i medlemsstatsrapporter, og der er blevet afholdt bilaterale møder for at drøfte de forbedringer, der skal indføres i fremtidige vandområdeplaner.

23

Der er blevet udarbejdet 23 vejledningsdokumenter inden for rammerne af den fælles gennemførelsesstrategi for VRD, som skal gøre det lettere for medlemsstaterne at udarbejde vandområdeplaner af god kvalitet.

Kommissionen og medlemsstaterne lægger fortsat vægt på, at disse vejledningsdokumenter følges.

24

Kommissionen er opmærksom på de manglende fremskridt med hensyn til at gøre landbrugsforanstaltninger operationelle på bedriftsniveau og vil bruge Rettens dokumentation og Kommissionens egen dokumentation (rapportering om indsatsprogrammer) til at følge op herpå bilateralt med medlemsstaterne for at forbedre indsatsen på dette område i vandområdeplanernes anden fase.

25

Medlemsstaterne udvikler vandområdeplaner på vandområdedistriktplan og fastsætter derefter mål på vandområdeplan. Kommissionen vil undersøge, om disse mål er blevet defineret, fremsætte anbefalinger og om nødvendigt indlede traktatbrudsprocedurer mod medlemsstaterne.

Selv om disse mål ikke er klart defineret, er det imidlertid ikke helt umuligt at udarbejde LDP'er i overensstemmelse med kriterierne i EU's vandpolitik, og det skal stadig ske på grundlag af de detaljerede analyser af styrker, svagheder, muligheder og trusler (SWOT) og af »behov« — der indgår i alle LDP'er. Det vil dog være langt sværere uden passende vandområdeplaner og mål.

33

Kommissionen er enig med Retten i, at krydsoverensstemmelse har øget landbrugernes bevidsthed og medført ændringer i landbrugspraksis i forbindelse med vand.

Kommissionen vil også gerne understrege, at vigtig EU-lovgivning vedrørende beskyttelse af EU-farvande mod landbrugsforurening, såsom nitratdirektivet eller pesticidforordningen, har været indarbejdet i krydsoverensstemmelsessystemet fra starten.

Kommissionen er enig med Retten i, at der kan konstateres svagheder i anvendelsen af krydsoverensstemmelse i medlemsstaterne, men vil gerne understrege, at der rettes op på identificerede svagheder i forbindelse med regnskabsafslutningen. Denne procedure er et virkningsfuldt middel til at anspore medlemsstaterne til at gennemføre krydsoverensstemmelsesreglerne.

35

Det er Kommissionens opfattelse, at forurening med fosfor og pesticider i en række lande er omfattet af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav (SMR) vedrørende gennemført EU-lovgivning. I nogle medlemsstater omfatter handlingsprogrammerne for nitratdirektivet også krav vedrørende fosfor, og dette direktiv er indarbejdet i krydsoverensstemmelsesreglerne. Bestemmelserne i pesticidforordningen om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler er ligeledes omfattet af anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse.

Nogle medlemsstater har endvidere suppleret denne lovgivning med en række GLM-normer.

37

Tidsfristerne for gennemførelse af vandrammedirektivet og direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider, herunder på bedriftsniveau, er fastsat i selve lovteksterne. Hvis medlemsstaterne ikke overholder disse frister, kan der indledes traktatbrudsprocedurer.

38

GLM-normen for brug af vand til kunstvanding er baseret på eksisterende national lovgivning og har til formål at kæde disse nationale regler sammen med betalinger under den fælles landbrugspolitik. Forhåndstilladelse til vandindvinding er et krav i henhold til artikel 11, stk. 3, litra e), i VRD. Det kan ikke sidestilles med brug af vand og blev derfor ikke føjet til GLM-normen for brug af vand. Hvis den nationale lovgivning ikke omfatter udtrykkelige bestemmelser om vandmålere og rapportering af vandforbrug, vil de heller ikke blive indført i GLM-normen. I den nationale lovgivning skal der i princippet tages hensyn til de nationale, regionale og lokale behov for brug af vand. Disse behov er meget forskellige fra sted til sted, og det ville ikke være hensigtsmæssigt at stille de samme krav på hele EU's område.

Kommissionen bemærker imidlertid, at der i programmeringsperioden 2014-2020 kun vil blive ydet støtte til investeringer i kunstvanding gennem ELFUL, hvis der allerede forefindes måling af vandanvendelse på investeringsniveau eller som en del af investeringen. Forskellige andre betingelser skal ligeledes opfyldes — hvoraf mange vedrører tilstanden af de vandområder, der berøres af kunstvandingsprojekter.

39

VRD er det relevante EU-instrument til at forbedre forvaltningen af farvande i EU på en planlagt og sammenhængende måde, og på længere sigt vil der blive stillet forslag om indarbejdelse af direktivet i krydsoverensstemmelsesreglerne, når de forpligtelser, der direkte gælder for landbrugerne, er blevet identificeret. Medlemsstaternes vandområdeplaner skal omfatte foranstaltninger til kontrol af indvindings- og vandprissætningspolitikker, der sikrer en »god« kvantitativ tilstand, jf. kravet i VRD. Hvis denne kontrol ikke sker eller anses for at være utilstrækkelig med henblik på opfyldelse af målene i VRD, følger Kommissionen op herpå med medlemsstaterne.

42

Det forhold, at nogle krav er vanskelige at kontrollere, er ikke et specifikt problem i forbindelse med krydsoverensstemmelseskontrol, men skyldes selve forpligtelsen. Det er korrekt, at den årlige krydsoverensstemmelseskontrol ikke kan tilpasses alle typer krav, men der kan ligeledes følges op på resultater opnået ved andre lejligheder i forbindelse med krydsoverensstemmelsen.

43

Når der konstateres svagheder under Kommissionens revisioner, kan der foretages finansielle korrektioner, indtil manglerne er afhjulpet.

46

De forskellige krav til anlæggelse af bræmmer hænger sammen med de specifikke bestemmelser i nitratdirektivet. Ved fastsættelse af kravene til bræmmer skal der tages hensyn til miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat (artikel 5, stk. 3, litra b)). Kravene til bræmmer kan således variere, hvis bræmmernes udformning sammen med de øvrige foranstaltninger i handlingsprogrammet i tilstrækkelig grad reducerer vandforurening forårsaget af nitrater (artikel 5, stk. 5).

Kommissionen spiller ikke nogen formel rolle i vedtagelsen af de nitrathandlingsprogrammer, hvori foranstaltningerne, herunder kravene til bræmmer, defineres. Verserende traktatbrudssager vidner imidlertid om, at Kommissionen rent faktisk bestrider foranstaltningernes egnethed med hensyn til at opfylde målene for vandkvalitet.

48

Kommissionen er opmærksom på en række uregelmæssigheder i kontrollen af vandindvinding i landbrugssektoren og følger op herpå bilateralt med medlemsstaterne på grundlag af vurderingen af vandområdeplanerne for at sikre, at der er indført effektiv lovgivning.

Se også svaret på punkt 39.

49

I betragtning 6 henvises ikke særskilt til EU's vandpolitik, men denne politik er naturligvis omfattet af »fællesskabspolitikken på andre områder«.

51

Kommissionen er enig i, at analysen af vandrelaterede belastninger skal være grundig, at der skal være god sammenhæng mellem LDP'er og VOP'er, at negative bivirkninger af vandrelateret støtte bør undgås, og at programmidler enten skal anvendes effektivt eller om nødvendigt omfordes korrekt (med en solid begrundelse).

Indsatsen kan forbedres på nogle områder i perioden 2014-2020. Efter Kommissionens opfattelse vil der ske forbedringer som følge af:

- indførelsen af udtrykkeligt vandrelaterede »fokusområder« (delprioriteter) i den nye forordning om udvikling af landdistrikterne — med tilsvarende indikatorer til brug for medlemsstaternes fastsættelse af mål i deres LDP'er
- kravet i den nye forordning om udvikling af landdistrikterne om at anvende mindst 30 % af det samlede bidrag fra ELFUL til hvert enkelt program for udvikling af landdistrikterne til modvirkning af og tilpasning til klimaforandringer samt miljømæssige forhold vha. bestemte foranstaltninger
- medlemsstaternes større kendskab til de analytiske rammer for politikken for udvikling af landdistrikterne og til proceduren for udarbejdelse af vandområdeplaner — VOP'er (inden for rammerne af VRD)

- de særlige betingelser i den nye forordning om udvikling af landdistrikterne vedrørende støtte til investeringer i kunstvand.

Tekstboks 11

- På trods af fokuset i den danske strategiske miljøvurdering om vandkvaliteten omfatter foranstaltning 121 (investering i landbrugsbedrifter) ligeledes særlig støtte til nedbringelse af vandforbruget i havebrugssektoren og er således direkte rettet mod vandindvinding.
- Vandindvinding kan ligeledes omfattes af grundlæggende foranstaltninger til fremme af en mere effektiv udnyttelse af vandet i overensstemmelse med princippet om, at forurenere betaler. Disse foranstaltninger finansieres ikke nødvendigvis gennem LDP.
- LDP omfatter uddannelsesforanstaltninger under foranstaltning 111, der skal øge landbrugernes viden om miljølovgivningen. Rådgivningsforanstaltninger støttes også under foranstaltning 115, der skal fremme et mere bæredygtigt vandforbrug.
- I Slovakiet blev VOP'en vedtaget og indberettet i marts 2010, lang tid efter gennemførelsen af miljøvurderingen for LDP (det slovakiske LDP blev vedtaget den 4. december 2007). Dette er årsagen til, at de foranstaltninger, der blev identificeret i VOP'en, ikke var omfattet af miljøvurderingen for LDP. Det skulle være muligt at sikre en bedre sammenhæng fremadrettet, da den første VOP nu er blevet indberettet.
- I Grækenland blev VOP'en godkendt lang tid efter godkendelsen af LDP. De negative miljømæssige og økonomiske konsekvenser af borehuller blev imidlertid identificeret i miljøvurderingen for LDP. På denne baggrund medfinansierer foranstaltning 125 projekter vedrørende indsamling og udnyttelse af overfladeafstrømningsvand, modernisering og forbedring af kunstvandingsforhold, dræning, adgang og infrastruktur, der gør det nemmere at overvåge og registrere konsekvenserne af hydromorfologiske belastninger på grundvandsmagasiner.

53

Kommissionen er enig i, at en lang række medlemsstater har brug for langt bedre definerede indsatsprogrammer for landbrugssektoren i VOP'ernes anden fase, og samarbejder aktivt med medlemsstaterne på dette område.

54

Den nye forordning om udvikling af landdistrikterne for programmeringsperioden 2014-2020 omfatter særlige foranstaltninger til støtte for investeringer i kunstvanding, der kædes sammen med vandmåling, indsendelse af en VOP med relevante foranstaltninger for landbruget og med vandområdernes tilstand.

I henhold til forskellige retsakter, navnlig miljøvurderingsdirektivet, skal der i forbindelse med visse investeringer forudgående foretages en miljøvurdering (denne bestemmelse er også indført i artikel 45, stk. 1, i forordningen om udvikling af landdistrikterne).

Endelig er gennemførelsen af GLM-minimumskravene til brug af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler og vandprissætning forhåndsbetingelser for støtte under ELFUL (jf. bilag V til forordningen om udvikling af landdistrikterne).

Tekstboks 12

Generelt vil en udvidelse af det kunstvandede areal og/eller en stigning i det samlede vandforbrug kun have »negative bivirkninger«, hvis der ikke er en tilstrækkelig vandmængde til rådighed til at dække det øgede vandforbrug og sikre bevarelsen eller opnåelsen af en god vandtilstand.

Investeringer under foranstaltning 125 i det spanske LDP, der udvider det kunstvandede areal eller øger det samlede vandforbrug, er ikke støtteberettigede, hvorimod risikoen for en udvidelse af det kunstvandede areal reduceres gennem investeringer under foranstaltning 121. Dette skyldes, at den vandinfrastruktur/de rør, der befinder sig uden for bedriftens område, og som forsyner bedriften med vand, ikke kan være støtteberettigede under foranstaltning 125, hvis de medfører en udvidelse af det kunstvandede areal.

58

Artikel 38 blev gennemført i 2010 straks efter fristen for indsendelse af VOP. De nye forpligtelser blev obligatoriske for landbrugerne ved udgangen af 2012 lige før afslutningen af landdistriktsprogrammerne i 2013. Denne foranstaltning blev således kun anvendt af nogle få medlemsstater.

Derudover skal der tages hensyn til, at udbetalingen af kompensation kan medvirke til at fremskynde gennemførelsen. Da artikel 38 vedrører kompensationsomkostninger, stilles ingen nye miljøkrav. Medlemsstaterne kan således være ambitiøse i gennemførelsen uden at udnytte mulighederne i artikel 38.

59

Selv om de årsager, som Retten anfører for den begrænsede anvendelse af foranstaltning 213, er en gyldig forklaring, henledes opmærksomheden på to yderligere punkter.

For det første anvendes nogle foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne mere end andre.

For det andet er foranstaltning 213 lidt usædvanlig, da der tilbydes kompensation for ulemper som følge af obligatoriske krav på bestemte områder. De fleste foranstaltninger virker anderledes (dvs. betalinger for foretagne investeringer/indførelse af praksis på frivillig basis). Dette særlige træk ved foranstaltning 213 betyder, at nogle medlemsstater er forsigtige med at gennemføre foranstaltningen, indtil de har set andre lande gøre det med gode resultater.

Kommissionen forventer under alle omstændigheder en øget brug af foranstaltningen vedrørende VRD-betalinger i perioden 2014-2020, da VOP'erne nu er på plads.

64

Se svaret på punkt 83.

65

De foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, som Retten nævner, der ikke er knyttet til krydsoverensstemmelse, er hovedsagelig investeringsforanstaltninger.

Lovgivningen om udvikling af landdistrikterne for perioden 2014-2020 omfatter bestemmelser, der medvirker til at sikre, at der kun ydes støtte til miljømæssigt bæredygtige investeringer. I denne forbindelse er bestemmelserne om investeringer i kunstvanding særlig detaljerede.

Den administrative byrde, der er forbundet med at inddrage investeringsforanstaltninger i krydsoverensstemmelse, ville være stor, da forvaltningen af disse foranstaltninger er flerårig. Virkningen ville desuden være meget begrænset, da de fleste af de landbrugere, der modtager støtte til investeringer gennem politikken til udvikling af landdistrikterne, allerede er omfattet af krydsoverensstemmelse gennem ordningerne for direkte betalinger under søjle I og gennem områderelaterede foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne.

67

For den nye programmeringsperiode 2014-2020 er der i forordning (EU) nr. 1306/2013 blevet indført et nyt system til overvågning og evaluering af den fælles landbrugspolitik som helhed i forhold til målene. Dette system omfatter ligeledes oplysninger om vandforbrug og vandkvalitet. Det er imidlertid meget vanskeligt at knytte vandkvalitet og vandmængde sammen med landbrugspraksis på grund af de meget forskellige landbrugsmetoder og agronomiske forhold i EU, belastninger fra ikkelandbrugsmæssige kilder, der også har en betydelig indvirkning på vandkvaliteten og -tilgængeligheden, og udfordringerne forbundet med at finde de underliggende årsager. Omkostningerne og de administrative byrder, der er forbundet med overvågnings- og evalueringssystemer, skal derfor afvejes nøje mod fordelene ved bedre forvaltning og politikudformning.

I forbindelse med flerårige programmer såsom landdistriktsprogrammerne kan visse resultater, f.eks. effekten på vandkvaliteten, først vurderes korrekt godt inde i programmeringsperioden og efterfølgende. Denne effekt kan først måles et godt stykke tid efter gennemførelsen.

68

Kontroller kan ikke tilvejebringe oplysninger om effekten af en politik. Målingen af en effekt forudsætter en nøje udformet evaluering, der gør det muligt at adskille effekten af en politik, såsom krydsoverensstemmelse, fra andre faktorer, der spiller ind.

69

I den fælles overvågnings- og evalueringsramme (CMEF) defineres en række indikatorer, der medvirker til at måle fremskridt i retning af opfyldelse af målene. Disse indikatorer anvendes som en informationskilde af evaluatorene under deres arbejde.

70

Siden 2014 har den nye overvågnings- og evalueringsramme også omfattet oplysninger om vandmængde. Det skal generelt bemærkes, at der er praktiske problemer og omkostninger forbundet med indsamling af oplysninger. Der er således en grænse for, hvilke oplysninger, der kan indsamles, og hvor hyppigt de kan indsamles.

Erfaringerne fra CMEF for perioden 2007-2013 viste, at det var meget vanskeligt at fastsætte præcise mål for effektindikatorer såsom vandkvalitet på grund af de mange eksterne faktorer, der spiller ind. Medlemsstaterne har fået tilsendt vejledningsdokumenter, der skal gøre det nemmere at måle disse effektindikatorer, som forventes at indgå i de efterfølgende evalueringer.

Med hensyn til resultatindikatorerne anerkendes det, at der var en række vanskeligheder forbundet med at registrere data for resultatindikatoren »område omfattet af effektiv arealforvaltning« korrekt.

71

Generelt kom midtvejsevalueringer så tidligt i programmerne, at det ikke var muligt at generere pålidelige data om effekt og resultater, da det i de fleste tilfælde var så tidligt i programmet, at resultaterne/effekten af politikken ikke var slået igennem.

På denne baggrund er midtvejsevalueringer blevet afskaffet i den nye programmeringsperiode.

I forbindelse med flerårige programmer såsom land-distriktsprogrammerne kan visse resultater, f.eks. effekten på vandkvaliteten, først vurderes korrekt godt inde i programmeringsperioden og efterfølgende. Denne effekt kan først måles et godt stykke tid efter gennemførelsen. For de fleste interventioner var dette endnu ikke tilfældet på tidspunktet for gennemførelse af midtvejsevalueringen (2010).

74

Gennem arbejdsgruppen om den fælles gennemførelsesstrategi for VRD vedrørende indberetning arbejdes der på at ændre indberetningen, således at der kan etableres en mere tydelig kobling mellem belastninger, foranstaltninger og tiltag. Kommissionen vil desuden træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at VRD-overvågningskravene opfyldes.

78

Kommissionen og Det Europæiske Miljøagentur (EEA) samarbejder med medlemsstaterne om at forbedre WISE.

79

Landbrugsmiljøindikatorerne forbedres løbende, og en række indikatorer omfatter landbrugspraksis såsom AEI 15 (bruttonæringsbalance), AEI 12 (intensivering/ekstensivering), AEI 11 (landbrugspraksis) og AEI 7 (kunstvanding). Det anerkendes, at der fremadrettet skal tilskyndes til en bedre synergi mellem den fælles overvågnings- og evalueringsramme, data i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og undersøgelserne af landbrugsbedriftenes struktur i overensstemmelse med artikel 17 i Inspiredirektivet om udveksling af geodatasæt.

Konklusioner og anbefalinger

82

Se svaret på punkt V.

83

Vigtig vandrelateret EU-lovgivning er allerede integreret i anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse. Derudover er vandrelaterede spørgsmål omfattet af vandrammedirektivet, som på længere sigt vil blive foreslået indarbejdet i anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse, når direktivet er blevet gennemført i alle medlemsstaterne, og de forpligtelser, der direkte gælder for landbrugerne, er blevet identificeret. I mellemtiden er der blevet fastsat GLM-normer med henblik på opfyldelse af visse eksisterende grundlæggende krav i den nationale lovgivning for at kæde denne sammen med betalinger under den fælles landbrugspolitik.

Krydsoverensstemmelse bidrager til overholdelsen af princippet om, at forureneren betaler, men har ikke til formål at kompensere for omkostningerne forbundet med miljømæssige skader. Princippet for beregning af krydsoverensstemmelsesnedsættelser er rent faktisk baseret på en procentdel af alle de berørte betalinger under den fælles landbrugspolitik, som landbrugeren modtager. Det er selve procentsatsen og ikke det absolutte beløb, der afspejler alvoren af landbrugerens overtrædelse af EU-reglerne i henhold til proportionalitetsprincippet.

Anbefaling 1

Kommissionen mener, at denne anbefaling er blevet delvist gennemført, og at den vil blive gennemført fuldt ud, når visse betingelser er opfyldt.

Som led i reformen af den fælles landbrugspolitik efter 2014 har Kommissionen foreslået, at vandrammedirektivet (VRD) og direktivet om bæredygtig anvendelse af pesticider indarbejdes i krydsoverensstemmelsesreglerne, når disse direktiver er blevet gennemført i alle medlemsstaterne, og de forpligtelser, der direkte gælder for landbrugerne, er blevet identificeret. Europa-Parlamentet og Rådet blev enige om denne tilgang og udarbejdede en fælles erklæring herom i forbindelse med vedtagelsen af reformen af den fælles landbrugspolitik.

I 2012 tog EU-vanddirektørerne² anbefalingerne fra den strategiske koordinationsgruppe og Kommissionen til efterretning. Vanddirektørerne anerkendte, at det burde overvejes at indarbejde listen med forslag til grundlæggende foranstaltninger i krydsoverensstemmelsesordningen, hvis Europa-Parlamentet og Rådet nåede til enighed om at indarbejde VRD-bestemmelserne i krydsoverensstemmelsesordningen under drøftelserne af den fælles landbrugspolitik.

Medlovgiverne er også blevet enige om, at disse to direktiver — indtil de er blevet indarbejdet i krydsoverensstemmelsesordningen — skal indarbejdes i det obligatoriske anvendelsesområde for bedriftsrådgivningsordningen, således at alle berørte landbrugere har adgang til relevant rådgivning. Hovedelementerne i EU's vandpolitik kan således indarbejdes i den fælles landbrugspolitik på længere sigt.

Med hensyn til politikken for udvikling af landdistrikterne tilvejebringes de nødvendige redskaber og mekanismer for perioden 2014-2020 gennem den nye forordning om udvikling af landdistrikterne (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013) og gennem relateret lovgivning.

I forordningen om udvikling af landdistrikterne (dvs. i hovedlovgivningen) er »bedre vandforvaltning« og »effektivitetsforbedringer i vandforbruget i landbruget« udtrykkelige elementer i de »prioriteter«, på grundlag af hvilke medlemsstaterne/regionerne skal programmere udgifterne i deres LDP'er.

Der er indført en række foranstaltninger, som skal understøtte opfyldelsen af disse prioriteter — støtte til uddannelse, rådgivningstjenester, investeringer, flerårige arealforvaltningsmetoder og eksperimentel udvikling (herunder inden for rammerne af det europæiske innovationspartnerskab for landbrugets produktivitet og bæredygtighed).

Endelig skal det bemærkes, at der i politikken for udvikling af landdistrikterne skal være fokus på en række prioriteter, og at de finansielle midler er begrænsede.

Anbefaling 2

Denne anbefaling er rettet til medlemsstaterne.

86

EU's vandpolitik gennemføres til dels med støtte fra »midler«, men til dels uden (med henblik på overholdelse af princippet om, at forureneren betaler). Ikkefinansierede lovkrav spiller en meget stor rolle i hele den pakke af foranstaltninger, der er nødvendige for at afbøde landbrugets indvirkning på vand.

Anbefaling 3

Svar på første afsnit i anbefaling 3:

Kommissionen finder, at denne anbefaling er blevet delvist gennemført.

Kommissionen vil fortsætte den bredt anerkendte VRD/CIS-proces, der indtil videre har givet anledning til udarbejdelse af 23 vejledningsdokumenter, hvori der redegøres nærmere for gennemførelsen af VRD, på grundlag af planen for vandressourcer vedtaget i 2012. I CIS-arbejdsgruppens mandat er der stor fokus på at forbedre vandområdeplanernes kvalitet og EU-farvandes tilstand ved at gennemføre forslagene i planen.

Kommissionen følger op på alvorlige mangler i de foranstaltninger, der skal træffes for at gennemføre VRD, med medlemsstaterne bilateralt, således at problemerne bliver løst inden den næste forvaltningscyklus for vandområdeplanerne i 2015. I nogle tilfælde vil der blive indledt traktatbrudsprocedurer, hvis det er relevant.

I 2016 indsender medlemsstaterne deres ajourførte vandområdeplaner til Kommissionen. Kommissionen vil vurdere disse planer og vil bl.a. på dette grundlag fuldføre gennemgangen af VRD og foreslå eventuelle nødvendige ændringer senest i 2019 og/eller andre initiativer.

Med hensyn til LDP er en af de grundlæggende bestemmelser — artikel 9 om vandprissætningspolitik — en forhåndsbetingelse for LDP, og medlemsstaterne er derfor nødt til at sikre, at dette krav opfyldes, for at sikre, at de kan trække på LDP-midler i påkommende tilfælde.

Svar på andet afsnit i anbefaling 3:

Denne del af anbefalingen rettes til medlemsstaterne.

² <https://circabc.europa.eu/w/browse/25d8b24a-c247-4275-9a56-9676a75a90f6>

87 Andet led

Kommissionen og EEA samarbejder med medlemsstaterne om at forbedre WISE.

87 Tredje led

En korrekt og effektiv gennemførelse af landbrugs-miljøindikatorerne afhænger af medlemsstaternes levering af data og oplysninger. Indikatorerne kan ikke fungere korrekt uden denne information. Problemet med utilstrækkelig information berører navnlig indikatorerne for vand.

Anbefaling 4

Svar på første afsnit i anbefaling 4:

Kommissionen finder, at denne anbefaling gennemføres fuldt ud i øjeblikket.

For den nye programmeringsperiode 2014-2020 blev der i forordning (EU) nr. 1306/2013 indført et nyt system til overvågning og evaluering af den fælles landbrugspolitik som helhed i forhold til målene. Dette system omfatter ligeledes oplysninger om vandforbrug og vandkvalitet. Det er imidlertid meget vanskeligt at knytte vandkvalitet og vandmængde sammen med landbrugspraksis på grund af de meget forskellige landbrugsmetoder og agronomiske forhold i EU. De omkostninger og administrative byrder, der er forbundet med overvågnings- og evalueringssystemer, skal derfor afvejes nøje mod fordelene ved bedre forvaltning og politikudformning.

I forbindelse med flerårige programmer såsom landdistriktsprogrammerne kan visse resultater, f.eks. effekten på vandkvaliteten, først vurderes korrekt godt inde i programmeringsperioden og efterfølgende. Denne effekt kan først måles et godt stykke tid efter gennemførelsen.

Erfaringerne fra CMEF for perioden 2007-2013 viste, at det var meget vanskeligt at fastsætte præcise mål for effektindikatorer såsom vandkvalitet på grund af de mange eksterne faktorer, der spiller ind. Medlemsstaterne har fået tilsendt vejledningsdokumenter, der skal gøre det nemmere at måle disse effektindikatorer, som forventes at indgå i de efterfølgende evalueringer.

Med hensyn til resultatindikatorerne anerkendes det, at der var en række vanskeligheder forbundet med at registrere data for resultatindikatoren »område omfattet af effektiv arealforvaltning« korrekt.

Under VRD skal medlemsstaterne identificere signifikante belastninger og indberette disse i vandområdeplanerne og i WISE-systemet. Kommissionen anerkender, at der ikke er blevet indberettet tilstrækkelige data til analyseformål, og det er derfor inden for rammerne af VRD/CIS-processen blevet drøftet at ændre indberetningskravene med henblik på at sikre, at det bliver nemmere at identificere belastninger og vurdere, i hvilket omfang de indførte foranstaltninger virker.

Svar på andet afsnit i anbefaling 4:

Denne del af anbefalingen rettes til medlemsstaterne.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

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

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

Betalingspublikationer:

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

Betalingsabonnementer:

- via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

EU har prioriteret beskyttelsen af Europas vandressourcer højt siden sidst i 1970'erne. Landbruget, der er en af de største forbrugere og forurenere af vand, har en central rolle at spille i forbindelse med bæredygtig vandforvaltning. Unionen har gentagne gange erkendt, at der bør være sammenhæng mellem dens forskellige politikker, og anerkender derfor behovet for at sikre, at dens miljøpolitikker, herunder vandpolitikken, understøttes af den fælles landbrugspolitik. Revisionsretten undersøgte ved denne revision, om det er lykkedes at integrere EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik, og konstaterede, at det kun delvis er tilfældet.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

