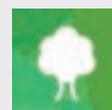


Tematsko izvješće

Uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u zajedničku poljoprivrednu politiku tek je djelomično uspješno



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.

ISBN 978-92-872-0033-4
doi:10.2865/15466

© Europska unija, 2014.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće**Uključivanje ciljeva vodne
politike EU-a u zajedničku
poljoprivrednu politiku tek je
djelomično uspješno**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

Odlomak

Pojmovi i kratice

I. – XI. **Sažetak**

1. – 14. **Uvod**

1. – 6. **Poveznice vodne politike EU-a i zajedničke poljoprivredne politike (ZPP-a)**

7. – 11. **Instrumenti ZPP-a koji bi mogli olakšati uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u ZPP**

12. – 14. **Sredstva ZPP-a s mogućim učinkom na vode**

15. – 20. **Revizija**

15. – 17. **Revizijski opseg i revizijski pristup**

18. – 20. **Prethodne revizije**

21. – 79. **Opažanja**

21. – 32. **Nedostatci u provedbi vodne politike EU-a otežali su njezino uključivanje u ZPP**

33. – 48. **Učinak uvjeta višestruke sukladnosti na pitanja u vezi s vodama dosad je bio ograničen**

34. – 39. **Mehanizam višestruke sukladnosti ima određeni učinak, ali ne koristi se u potpunosti**

40. – 48. **Nedostatci u primjeni uvjeta višestruke sukladnosti**

49. – 61. **Mogućnosti fonda za ruralni razvoj za rješavanje pitanja u vezi s vodama nisu u potpunosti iskorištene**

52. – 55. **Planovi država članica za rashode ruralnog razvoja ne uzimaju u svim slučajevima u obzir ciljeve vodne politike EU-a i potrebe država članica u vezi s vodama**

56. – 61. **Sredstva za ruralni razvoj nedovoljno se koriste za rješavanje pitanja u vezi s vodama**

62. – 65. **Načelo po kojem onečišćivač snosi financijske posljedice nije uključeno u ZPP**

66. – 79. **Sustavi za praćenje i evaluaciju ne pružaju cjelovitu sliku**

80. – 87. **Zaključci i preporuke**

- Prilog I. — Revizijska pitanja i kriteriji korišteni u reviziji**
- Prilog II. — Rezultati ankete: glavne promjene o kojima su izvijestila savjetodavna tijela za poljoprivredna gospodarstva nakon uvođenja uvjeta višestruke sukladnosti**
- Prilog III. — Primjeri pitanja u vezi s vodama koja nisu obuhvaćena uvjetom višestruke sukladnosti**
- Prilog IV. — Dodatna sredstva „sistematskog pregleda” i oporavka koja su dodijeljena državama članicama i iskorištena za gospodarenje vodama**

Odgovor Komisije

ZPP: zajednička poljoprivredna politika.

Uvjet višestruke sukladnosti: mehanizam koji izravna plaćanja poljoprivrednicima i određena plaćanja za ruralni razvoj povezuje s uvjetom sukladnosti s nizom pravila koja se odnose na okoliš, sigurnost hrane, zdravlje životinja i bilja te dobrobit životinja, kao i na održavanje dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta na poljoprivrednim zemljištima. Pravila o višestrukoj sukladnosti odnose se na 18 propisanih obveza pri upravljanju i na 15 standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete. Nepridržavanje tih standarda i obveza može dovesti do umanjenja plaćanja poljoprivredniku iz sredstava ZPP-a.

Izravna plaćanja: plaćanja koja se odobravaju izravno poljoprivrednicima u okviru programa za potporu dohotku. Program jedinstvenih plaćanja i program jedinstvenih plaćanja po površini primjeri su takvih programa.

EPFRR: europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. U ovom se izvješću naziva i fondom za ruralni razvoj.

Eutrofikacija: proces kojim u vodna tijela ulazi prekomjerna količina hranjivih tvari, osobito fosfata i nitrata. Te tvari obično potiču pretjeran rast algi koje troše dostupan kisik u vodi i uzrokuju smrt drugih organizama poput riba.

Standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete (DPEU): obveza održavanja dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta na poljoprivrednim zemljištima odnosi se na niz standarda u vezi sa zaštitom tla, održavanjem organskih tvari u tlu i strukturu tla, sprječavanjem uništavanja staništa i gospodarenjem vodama.

Sistematski pregled: tijekom 2009. godine različite sastavnice ZPP-a ispitane su i prilagođene kako bi se ZPP usmjerio na uravnoteženi razvoj koji je prihvatljiv za okoliš. Ta je prilagodba nazvana „sistematskim pregledom“.

Mjera:

1. mjera za ruralni razvoj: niz operacija koje se mogu financirati iz EPFRR-a. Svakom mjerom utvrđena su točno određena pravila kojima treba udovoljiti;

2. mjera u smislu Okvirne direktive o vodama (planovi za upravljanje riječnim sljevovima i programi mjera): niz operacija, uključujući pravne, kontrolne i administrativne inicijative, koje su sadržane u planu za upravljanje riječnim sljevovima i koje doprinose provedbi Okvirne direktive o vodama. U ovom kontekstu, poljoprivredna mjera predstavlja niz radnji ili inicijativa koje se mogu upotrijebiti da bi ublažile opterećenje za vode uzrokovano poljoprivrednim djelatnostima.

Sredstva za zaštitu bilja: sredstva koja se koriste za zaštitu bilja i usjeva od štetnih utjecaja poput korova, bolesti ili kukaca.

Riječni slijev: površina kopna s kojeg se sve površinsko otjecanje kroz niz potoka, rijeka i eventualno jezera slijeva u more kroz isto ušće, estuarij ili deltu.

Vodno područje: površina kopna i mora koja se sastoji od jednog ili više susjednih riječnih sljevova zajedno s pripadajućim podzemnim i obalnim vodama, koje je u Okvirnoj direktivi o vodama utvrđeno kao glavna jedinica za upravljanje riječnim sljevovima.

Propisane obveze pri upravljanju (SMR): propisane obveze pri upravljanju. 18 zakonskih standarda EU-a u području okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja životinja i bilja te dobrobiti životinja.

Ravnatelji tijela za gospodarenje vodama: ravnatelji tijela za vodnu politiku u različitim državama članicama i drugim zemljama sudionicama.

Okvirna direktiva o vodama: Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL L 327, 22.12.2000., str. 1.) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.] sveobuhvatni je zakonski akt donesen 2000. godine kako bi se uskladio niz tada već postojećih politika i zakonskih akata. U njoj se pristup gospodarenju vodama temelji na riječnim sljevovima kao prirodnim jedinicama u okolišu, a ne na administrativnim ili zakonskim granicama. Direktiva se poziva na nekoliko povezanih direktiva o vodi za kupanje, vodi za piće, pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, nitratima, kanalizacijskom mulju itd. Provedba tih direktiva u Okvirnoj direktivi o vodama smatra se minimalnim uvjetom. Mjere za njihovu provedbu moraju biti ugrađene u planiranje upravljanja riječnim sljevovima. Valja naglasiti da se Okvirnom direktivom o vodama ne stavljaju na raspolaganje nikakva namjenska sredstva za provedbu vodne politike EU-a.

I Zaštita kvalitete vodnih resursa Europe visoko je na popisu prioriteta Europske unije još otkako je počela donositi posebne zakonske instrumente u području zaštite voda krajem sedamdesetih godina dvadesetoga stoljeća. Godine 2000. donesena je Okvirna direktiva o vodama radi uspostave pravnog okvira za zaštitu i obnovu vodnih tijela diljem Europe i osiguravanja dugoročno održivog korištenja voda. Planovi za upravljanje riječnim sljevovima i programi mjera glavni su instrumenti kojima se države članice koriste za provedbu vodne politike EU-a. Države članice mogu provoditi vodnu politiku i djelomičnim korištenjem sredstava iz drugih politika.

II Poljoprivreda je velik izvor opterećenja za okoliš. Oko 33 % ukupne potrošnje vode u Europi otpada na poljoprivredu koja je glavni izvor onečišćenja vode hranjivim tvarima.

III Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) predstavlja nešto manje od 40 % proračuna EU-a. EU putem ZPP-a nastoji utjecati na poljoprivredne djelatnosti koje imaju učinak na vode. Trenutno postoje dva instrumenta koji se koriste za uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u ZPP. Riječ je o uvjetu višestruke sukladnosti, mehanizmu koji određena plaćanja iz ZPP-a povezuje s određenim pravilima koja se odnose na okoliš, i o europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (EPFRR, koji se u ovom izvješću naziva i „fondom za ruralni razvoj“) kojim se osiguravaju financijski poticaji za aktivnosti koje prelaze okvire zakonskih obveza.

IV Europska komisija i Vijeće stalno naglašavaju potrebu za boljom usklađenosti vodne politike s ostalim politikama, primjerice s poljoprivredom. Ciljevi vodne politike EU-a traže djelovanje u različitim područjima politike za što je potrebna intervencija cijelog niza nadležnih tijela koja možda imaju različite i moguće suprotstavljene interese. U tom kontekstu, revizijom koju je proveo Sud tražio se odgovor na pitanje jesu li ciljevi vodne politike EU-a uspješno uključeni u ZPP. Sud je odgovor na to pitanje potražio ispitivanjem razine u kojoj je provedba vodne politike EU-a omogućila njezino prihvaćanje u ZPP-u i analizom uvjeta višestruke sukladnosti i fonda za ruralni razvoj.

V Revizijom je ispitano jesu li ciljevi vodne politike EU-a uspješno uključeni u ZPP no utvrđeno je da su do danas tek djelomično uključeni. Uzrok leži u nesuklađenosti između onoga što se želi postići ciljevima politike i instrumenata koji se koriste za uvođenje promjena. Revizija je ukazala na nedostatke u dvama instrumentima kojima se Komisija trenutno koristi radi uključivanja pitanja u vezi s vodama u ZPP (uvjet višestruke sukladnosti i fond za ruralni razvoj) i upozorila na kašnjenja i nedostatke u vezi s provedbom Okvirne direktive o vodama.

VI Sud je zaključio da su uvjet višestruke sukladnosti i sredstva za ruralni razvoj u pogledu potpore ciljevima politike u vezi s poboljšanjem kvalitete i količine voda dosad imali pozitivan učinak, ali i da su u pogledu onoga što se želi postići ZPP-om i još ambicioznijih ciljeva iz uredbi o ZPP-u za razdoblje od 2014. do 2020. godine ograničeni.

VII

Zaključeno je i da su kašnjenja u provedbi Okvirne direktive o vodama u biti otežala uključivanje ciljeva vodne politike u ZPP.

VIII

Sud je utvrdio da sustavi za praćenje i evaluaciju izravno povezani sa ZPP-om, kao i oni kojima se dobivaju općenitiji podatci, nisu osigurali potrebne informacije da se donositelje politika u potpunosti obavijesti o opterećenju za vode uzrokovanom poljoprivrednim djelatnostima, iako su primijećene neke korisne inicijative.

IX

Sud preporučuje Komisiji da predloži potrebne izmjene u postojećim instrumentima (uvjetu višestruke sukladnosti i fondu za ruralni razvoj) ili po potrebi nove instrumente koji bi mogli ispuniti i ambicioznije ciljeve u vezi s uključivanjem ciljeva vodne politike u ZPP. Države članice trebale bi ukloniti nedostatke koji su uočeni u vezi s uvjetom višestruke sukladnosti i poboljšati uporabu sredstava za ruralni razvoj kako bi se bolje ispunili ciljevi vodne politike.

X

Preporuka Suda je i da Komisija i države članice moraju riješiti kašnjenja u provedbi Okvirne direktive o vodama te poboljšati kvalitetu planova za upravljanje riječnim sljevovima tako da utvrde pojedinačne mjere i učine ih dovoljno jasnim i konkretnim na operativnoj razini.

XI

Komisija bi u pogledu praćenja i evaluacije trebala osigurati dostupnost informacija koje joj u najmanju ruku mogu poslužiti za mjerenje postupne promjene opterećenja za vode uzrokovanog poljoprivrednim djelatnostima, a same države članice dužne su dostavljati podatke u vezi s vodama na pravodobniji, pouzdaniji i dosljedniji način.

Poveznice vodne politike EU-a i zajedničke poljoprivredne politike (ZPP-a)

01

Zaštita voda (u pogledu kvalitete i količine) jedna je od glavnih tema u većini planova javnih politika, ne samo u EU-u nego i diljem svijeta te na nacionalnim, regionalnim i lokalnim razinama. Glavni sveobuhvatni cilj vodne politike EU-a jest „svim Europljanima osigurati pristup dovoljnim količinama kvalitetne vode te u cijeloj Europi osigurati dobro stanje svih vodnih tijela”¹. Glavni pravni instrument kojim se EU koristi za ostvarenje toga cilja su direktive o vodama, koje donose Europski parlament i Vijeće. Direktiva je zakonski akt Europske unije kojim se od država članica zahtijeva postizanje određenog rezultata, ali ne nameće način njegovog ostvarenja.

02

Direktiva o nitratima donesena 1991. godine nastojala je smanjiti onečišćenje europskih voda² nitratima iz poljoprivrednih izvora. Nakon nje je 2000. godine donesena još sveobuhvatnija Okvirna direktiva o vodama. Okvirnom direktivom o vodama od država članica zahtijeva se osiguravanje „dobrog stanja površinskih i podzemnih voda” do 2015. godine³. Države članice moraju izraditi planove za upravljanje riječnim sljevovima i popratne programe mjera, glavne instrumente koji se koriste za provedbu Okvirne direktive o vodama, a stoga i provedbu vodne politike EU-a. Države članice mogu provoditi vodnu politiku i djelomičnim korištenjem sredstava iz drugih politika. Mjere iz planova za upravljanje riječnim sljevovima u nekim se slučajevima mogu primjerice financirati i sredstvima ZPP-a.

03

U izvješću o stanju voda⁴ Europske agencije za okoliš navodi se da unatoč napretku u zadnjim desetljećima „nije izgledno” da će europske vode ostvariti cilj za 2015. godinu postavljen u Okvirnoj direktivi o vodama, kako po pitanju kvalitete vode, tako ni po pitanju količine vode.

04

Najveći udjel kopna u Europi koristi se za poljoprivredu (oko 50 % ukupne kopnene površine). Tijekom zadnjih 50 godina ona je oblikovala europski krajobraz i znatno povećala uporabu izvanjskih utjecaja (gnojiva, pesticida i vode). Poljoprivreda je stoga velik izvor opterećenja za okoliš⁵. „Okolo 33 % ukupne potrošnje vode” u Europi otpada na poljoprivredu koja je „najveći izvor onečišćenja vode hranjivim tvarima”⁶. Poljoprivreda kao najveći potrošač vode stoga treba odigrati važnu ulogu u održivom upravljanju količinom i kvalitetom voda.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm i članak 4. Okvirne direktive o vodama.
- 2 Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 6.]. Direktivom o nitratima od država članica zahtijeva se praćenje površinskih i podzemnih voda i označavanje područja ugroženih nitratima. Države članice moraju odrediti kodeks dobre poljoprivredne prakse koji će se dobrovoljno primjenjivati na cijelom teritoriju. Osim toga države članice moraju usvojiti obvezne akcijske programe za područja ugrožena nitratima.
- 3 Članak 4. Okvirne direktive o vodama.
- 4 Izvješće Europske agencije za okoliš br. 9/2012: „Europske vode – trenutno stanje i budući izazovi”.
- 5 „Zeleni ZPP? Mogućnosti reforme iz kuta okoliša.” Projekt zelenog ZPP-a Europske agencije za okoliš, prijelazno izvješće, prva faza, 23. lipnja 2011. godine.
- 6 Izvješće Europske agencije za okoliš br. 1/2012: „Kako postići učinkovito korištenje vodnih resursa Europe”.

05

Vijeće Europske unije u nekoliko je navrata⁷ naglasilo potrebu da u okviru ZPP-a treba zaštititi vode:

- Godine 2007. istaknuto je da je „unošenje pitanja o održivoj potrošnji vode u druge sektorske politike (npr. u poljoprivredu)” uvjet „za ostvarenje ciljeva vodne politike” te je naglašena „potreba da se obrati posebna pozornost na daljnji razvoj i, po potrebi, prilagodbu trenutnih poljoprivrednih politika kako bi se doprinijelo održivom gospodarenju vodama”.
- Godine 2009. gospodarenje vodama prepoznano je kao ključni novi izazov u poljoprivredi te se navodi da se „u relevantnim instrumentima ZPP-a treba dodatno usmjeriti na pitanja u vezi s gospodarenjem vodama kao što je kvaliteta vode”.
- Vijeće je 2010. godine prepoznalo potrebu da „potrošnja vode u poljoprivredi bude učinkovitija i održivija”.

06

Europska komisija, Europska agencija za okoliš. Vijeće Europske unije i ravnateljstvo tijela za gospodarenje vodama jasno su izrazili potrebu da se pitanja u vezi s gospodarenjem vodama uključuju u druga područja politike poput poljoprivrede⁸. Uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u ZPP važan je cilj, osobito u smislu članka 11. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u kojem stoji: „Zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju se uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije, posebice s ciljem promicanja održivog razvoja.”

- 7 Zaključci Vijeća o nestašici vode i sušama, 30. listopada 2007. godine. Zaključci Vijeća o nestašici vode, sušama i prilagodbi klimatskim promjenama, 11. lipnja 2010. godine. Uvodne izjave 1. i 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 74/2009 od 19. siječnja 2009. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 30, 31.1.2009., str. 100.) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 68., str. 100.] nakon „sistematskog pregleda”.
- 8 • COM(2012) 673 od 14. studenog 2012. „Nacrt plana za očuvanje vodnih resursa Europe”; „potrebna je bolja provedba i snažnije pripajanje ciljeva vodne politike u druga područja politike kao što je zajednička poljoprivredna politika.”
 - Uvodna izjava 16. Okvirne direktive o vodama: „Neophodna je daljnja integracija zaštite i održivog upravljanja vodama u druga područja politike Zajednice, kao što su energetika, transport, poljoprivreda, ribarstvo, regionalna politika i turizam.”
 - Uvodna izjava 6. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 277, 21.10.2005., str. 1.) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 68., str. 100.]; „Aktivnosti Europskoga poljoprivrednoga fonda za ruralni razvoj i operacije kojima pridonosi moraju se slagati i biti usklađene s drugim politikama Zajednice te biti u skladu sa zakonodavstvom Zajednice.”
 - Izvješće Europske agencije za okoliš br. 9/2012: „Potrebni su znatno veći napor i kako bi se pitanja u vezi s gospodarenjem vodama uključila u različite sektorske politike poput poljoprivrede ili prometa.”
 - Izjava ravnatelja tijela za gospodarenje vodama o Okvirnoj direktivi o vodama i poljoprivredi od 30. studenog 2006.: „(...) važnost vodnih resursa za društvo, gospodarstvo i okoliš potrebno je prepoznati i uključiti u sve sektorske politike.”

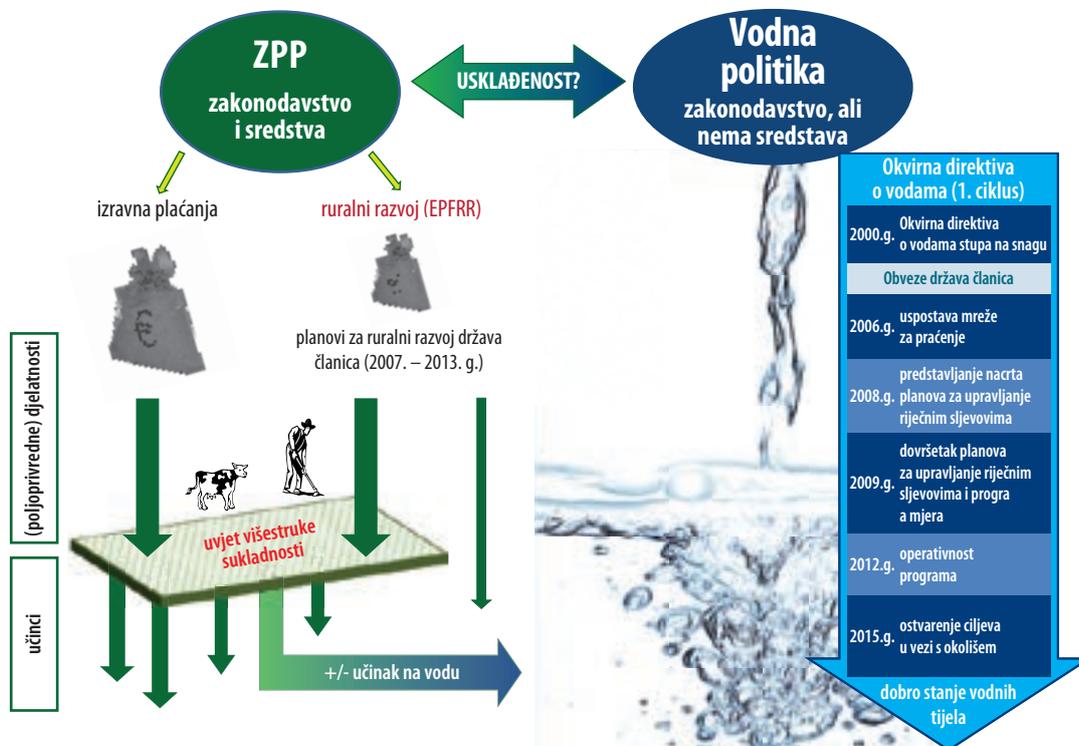
Instrumenti ZPP-a koji bi mogli olakšati uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u ZPP

07

Trenutno postoje dva instrumenta koji se koriste za uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u ZPP: uvjet višestruke sukladnosti i europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (vidjeti **sliku 1.**).

Poticanjem dobre poljoprivredne prakse, promicanjem usklađenosti poljoprivrednih djelatnosti sa zakonskim aktima o zaštiti okoliša (poput Direktive o nitratima) i davanjem poticaja za javna dobra i usluge koji su korisni za okoliš, ti bi instrumenti mogli doprinijeti održivom razvoju poljoprivrede.

Slika 1. Poveznice ZPP-a i vodne politike EU-a



Napomena: Na slici je s jedne strane prikazano kako se sredstva ZPP-a mogu utrošiti putem izravnih plaćanja i sredstava za ruralni razvoj. Za poljoprivrednike koji dobivaju izravna plaćanja i/ili određena sredstva za ruralni razvoj, uvjet višestruke sukladnosti povezuje ta plaćanja sa sukladnosti s određenim obvezama za zaštitu okoliša. Aktivnosti koje se financiraju sredstvima ZPP-a mogu povoljno ili nepovoljno utjecati na vode. Na slici su s druge strane prikazane glavne faze utvrđene Okvirnom direktivom o vodama, koja je glavni instrument za provedbu vodne politike na razini EU-a.

08

Uvjet višestruke sukladnosti je mehanizam koji izravna plaćanja poljoprivrednicima (i određena plaćanja za ruralni razvoj⁹) povezuje s uvjetom sukladnosti s nizom pravila koja se odnose na okoliš, sigurnost hrane, zdravlje životinja i bilja te dobrobit životinja, kao i na održavanje dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta na poljoprivrednim zemljištima¹⁰. Ta su pravila utvrđena kroz 18 propisanih obveza pri upravljanju i 15 standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete. Nepridržavanje tih standarda i obveza može dovesti do umanjenja plaćanja poljoprivredniku iz sredstava ZPP-a.

09

Šest obveza višestruke sukladnosti ima izravan učinak na kvalitetu vode i količinu vode. Navedene su u **tablici 1.** Postoji još nekoliko obveza višestruke sukladnosti koje imaju neizravan učinak na zaštitu voda (primjerice, propisane obveze pri upravljanju (SMR) koje se odnose na očuvanje divljih ptica i prirodnih staništa, kao i standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete (DPEU) o minimalnom zemljišnom pokrovu i zaštiti krajobraznih obilježja).

- 9 Uvjet višestruke sukladnosti primjenjuje se na sedam mjera za ruralni razvoj koje predstavljaju oko 40 % planiranih rashoda EPFRR-a za razdoblje od 2007. do 2013. godine.
- 10 Uvjet višestruke sukladnosti uveden je 2003. godine Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o uspostavi zajedničkih pravilima za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o uspostavi određenih programa potpore poljoprivrednicima te o izmjeni Uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL L 270, 21.10.2003., str. 1.). Odredbe o višestrukoj sukladnosti se od 2005. godine obvezno primjenjuju na sve poljoprivrednike koji primaju izravna plaćanja. Za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine uvjet višestruke sukladnosti primjenjuje se i na niz plaćanja iz EPFRR-a (za mjere 211., 212., 213., 214., 221., 224. i 225.), a od 2008. godine i na određena plaćanja u sektoru vina.

Tablica 1.

Pregled obveza višestruke sukladnosti u vezi s vodama

Standard	Predmet
SMR2	Zaštita podzemnih voda od onečišćenja ¹
SMR3	Uporaba kanalizacijskog mulja u poljoprivredi ²
SMR4	Zaštita voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora ³
SMR9	Stavljanje sredstava za zaštitu bilja na tržište ⁴
Standard DPEU za postupke za dodjelu odobrenje za navodnjavanje	Ako je za uporabu vode za navodnjavanje potrebno odobrenje, trebaju se poštovati postupci za dodjelu odobrenja
Standard DPEU za granične pojaseve	Uspostavljanje graničnih pojaseva uzduž vodotoka

¹ Članci 4. i 5. Direktive Vijeća 80/68/EEZ od 17. prosinca 1979. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja izazvanog određenim opasnim tvarima (SL L 20, 26.1.1980., str. 43.).

² Članak 3. Direktive Vijeća 86/278/EEZ od 12. lipnja 1986. o zaštiti okoliša, posebno tla, kod upotrebe mulja iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u poljoprivredi (SL L 181, 4.7.1986., str. 6.).

³ Članci 4. i 5. Direktive Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od zagađivanja nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.).

⁴ Članak 3. Direktive Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište (SL L 230, 19.8.1991., str. 1.).

10

Sredstvima za ruralni razvoj EU doprinosi ulaganjima država članica radi povećanja konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva, zaštite okoliša i ruralnih područja, poboljšanja kvalitete života i poticanja raznovrsnosti ruralnog gospodarstva te promicanja lokalnih pristupa ruralnom razvoju. EU podupire programe država članica za ruralni razvoj. U ključnim dokumentima o ruralnom razvoju poput strateških smjernica Zajednice za ruralni razvoj¹¹ i Uredbe (EZ) br. 1698/2005¹², zaštita i održivo gospodarenje vodama smatraju se jednim od ključnih pitanja u vezi s okolišem koja treba riješiti.

11

Poljoprivrednici se putem mjera za ruralni razvoj mogu dobrovoljno uključiti u aktivnosti koje prelaze okvire zakonskih obveza i zauzvrat dobiti financijske poticaje ili naknadu (vidjeti **okvir 1.**).

Sredstva ZPP-a s mogućim učinkom na vode

12

Razina rashoda EU-a za poljoprivredne djelatnosti putem ZPP-a je znatna (58,1 milijardi eura u 2012. godini, odnosno malo manje od 40 % proračuna EU-a). Poljoprivredne i ostale aktivnosti koje se financiraju sredstvima ZPP-a mogu povoljno ili nepovoljno utjecati na vode (vidjeti **sliku 1.**).

13

U nekim su slučajevima sredstva ZPP-a izričito usmjerena na pozitivne učinke na vode, što se odnosi na financiranje mjera za ruralni razvoj koje jasno navode zaštitu voda. Detaljnom procjenom programa za ruralni razvoj sa stajališta gospodarenja vodama utvrđeno je da su države članice izdvojile 51 % vlastitih proračuna za programe za ruralni razvoj¹³ za mjere koje se u većoj ili manjoj mjeri odnose na vode (75 milijardi eura za razdoblje od 2007. do 2013. godine)¹⁴. Osim toga, za prioritarno područje „gospodarenja vodama” izdvojeno je 27 % dodatnih sredstava (1,3 milijarde eura) dogovorenih nakon „sistematskog pregleda” (sredstva su odobrena 2009. godine i osigurano je dodatnih 4,8 milijardi eura)¹⁵.

14

Uredbama o ZPP-u za razdoblje od 2014. do 2020. godine stavlja se veći naglasak na kvalitetu vode kao jedan od ciljeva ZPP-a. Zakonske odredbe za smanjenje štetnog učinka izravnih plaćanja ZPP-a na okoliš obuhvaćaju primjere iz prakse među kojima neki mogu povoljno utjecati na kvalitetu vode. U izjavi Vijeća i Europskog parlamenta stoji i da se određene obveze koje proizlaze iz Okvirne direktive o vodama trebaju ugraditi u obveze višestruke sukladnosti. Učinkovitija potrošnja vode u poljoprivredi izričiti je sastavni dio („značajno područje”) jedne od glavnih zadaća u ruralnom razvoju koje su utvrđene za reformirani ZPP. Osim toga, države članice će od 2014. godine pomoću sustava za savjetovanje za poljoprivredna gospodarstva korisnicima pružati savjete u vezi s obvezama iz Okvirne direktive o vodama.

- 11 Odjeljci 2.5 i 3.2. Odluke Vijeća 2006/144/EZ od 20. veljače 2006. o strateškim smjernicama Zajednice za ruralni razvoj (programsko razdoblje od 2007. do 2013.) (SL L 55, 25.2.2006., str. 20.) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 35].
- 12 Uvodna izjava 31. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005.
- 13 Ukupni javni rashodi koji stoga uključuju i nacionalna sredstva.
- 14 Sažeto izvješće o dubinskoj procjeni programa za ruralni razvoj za razdoblje od 2007. do 2013. godine u pogledu gospodarenja vodama, Ecologic Institute i Vito, travanj 2009. g. (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Na temelju objava za medije COM IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 i IP 10/102.

Primjeri mjera za ruralni razvoj

Potpora poljoprivrednicima koji se na minimalno razdoblje od pet godina obvezuju na korištenje metoda uzgoja u poljoprivredi prihvatljivih za okoliš koje nadilaze dobru poljoprivrednu praksu (**agro-okolišne mjere**) poput ekstenzivnog upravljanja pašnjacima (tj. ekstenzivne ispaše, nekorištenja gnojiva ili kanalizacijskog mulja, strogih ograničenja pri korištenju pesticida itd.).



Izvor: Europski revizorski sud.



Izvor: Europski revizorski sud.

Potpora za „**neproduktivna**“ ulaganja poput stvaranja i obnove močvarnih područja. Močvarna područja čuvaju razinu kvalitete vode uklanjajući dušik, fosfor i pesticide iz otpadnih voda poljoprivrednih djelatnosti.

Potpora za **ulaganja na poljoprivrednim gospodarstvima** poput opreme za navodnjavanje kapanjem. Navodnjavanje kapanjem u odnosu na navodnjavanje prskanjem može doprinijeti smanjenju količine vode zahvaćene za navodnjavanje.



Izvor: Europski revizorski sud.

Potporna za **infrastrukturu** u vezi s razvojem i prilagodbom poljoprivrede poput zamjene starih i oštećenih kanala za navodnjavanje.



Izvor: Europski revizorski sud.



Izvor: Europski revizorski sud.

Potporna za **„neproduktivna“ ulaganja** poput preuređenja područja uzduž jaraka. Blaža kosina jarka prekrivena vegetacijom služi kao granični pojas nezagađen stajskim gnojivom i pesticidima te doprinosi sprječavanju poplava.

Revizijski opseg i pristup

15

Svrha revizije bila je ispitati poveznice ZPP-a i vodne politike EU-a. Revizija je bila usmjerena na sljedeće glavno pitanje:

Jesu li ciljevi vodne politike EU-a uspješno uključeni u ZPP?

16

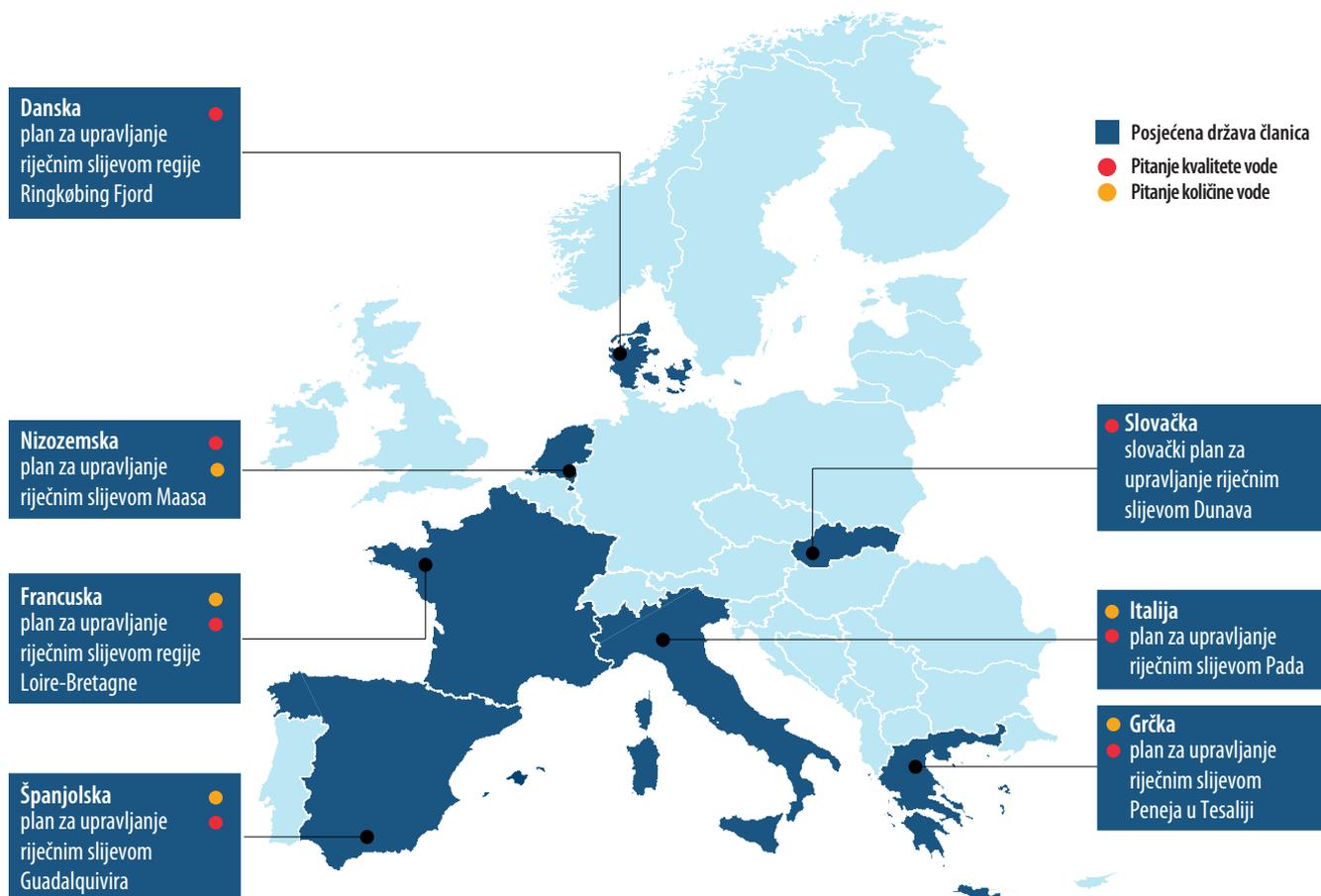
Revizijom je ispitano jesu li ciljevi vodne politike EU-a na prikladan i djelotvoran način odraženi u ZPP-u kako na strateškoj, tako i na provedbenoj razini (vidjeti **Prilog I.**). U tu je svrhu provedena analiza dvaju instrumenata koji se koriste za uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u ZPP: uvjet višestruke sukladnosti i fond za ruralni razvoj (vidjeti odlomke 7. do 11.). Za sve aspekte u vezi s uvjetom višestruke sukladnosti revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2005. godine kada je taj instrument i uveden (odnosno od 2009. ili 2012. godine za države članice koje su pristupile EU-u 2004. i 2007. godine). Za sve aspekte u vezi s fondom za ruralni razvoj revizijom je obuhvaćeno programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine. Tijekom revizije razmotreno je šest obveza višestruke sukladnosti koje imaju izravan učinak na kvalitetu i količinu vode (vidjeti **tablicu 1.**).

17

Revizija je trajala od listopada 2012. do srpnja 2013. godine. Revizijski dokazi prikupljeni su:

- pregledima dokumentacije i razgovorima u Komisijinim odjelima i Europskoj agenciji za okoliš,
- revizijskim posjetima sedam država članica: Danskoj, Grčkoj, Španjolskoj (Andaluzija), Francuskoj, Italiji (Lombardija), Nizozemskoj i Slovačkoj. U tim državama članicama postoje ozbiljni problemi u vezi s kvalitetom vode (npr. visoka koncentracija hranjivih tvari poput nitrata) i/ili količinom vode (npr. nestašice upotrebljive vode ili pretjerano navodnjavanje). U svakoj od posjećenih država članica odabrano je jedno vodno područje kako bi se revizija usredotočila na područje s točno određenim planom za upravljanje riječnim slijevom (vidjeti **sliku 2.**),
- internetska anketa nad 140 savjetodavnih tijela za poljoprivredna gospodarstva u sedam navedenih država članica i savjetodavni sastanci s krovnim poljoprivrednim organizacijama na razini EU-a.

Slika 2. Odabir država članica za revizijske posjete



Prethodne revizije

18

Sud već zadnjih 20 godina objavljuje izvješća koja su izravno ili neizravno povezana s vodnom politikom i koja se u određenoj mjeri pozivaju na ZPP, ali nijedno od njih nije bilo usredotočeno isključivo na poveznice vodne politike EU-a i ZPP-a.

19

U tematskom izvješću br. 8/2008 o uvjetu višestruke sukladnosti, Sud se bavio složenim problemom suživota propisanih obveza (uvjeta višestruke sukladnosti) i gospodarskih poticaja (agro-okolišnih plaćanja) u pogledu primjerice graničnih pojasova i kritizirao ograničen opseg uvjeta višestruke sukladnosti u pogledu voda. U izvješću su istaknuti i nedostaci koji se odnose na obveze i standarde koje trebaju utvrditi države članice. U tematskom izvješću br. 7/2011 o agro-okolišnoj potpori zaključeno je da su ciljevi tog programa previše nejasni, da postoje problemi pri utvrđivanju iznosa pomoći te da potpora nije dovoljno usmjerena. U tematskom izvješću br. 5/2011 o programu jedinstvenih plaćanja istaknuto je da ne postoji izravna poveznica pomoći iz tog programa s troškovima koji nastanu poljoprivrednicima kako bi ispunili svoje obveze, da nije moguće uspostaviti izravnu poveznicu pomoći iz tog programa s pozitivnim javnim vanjskim učincima poljoprivrednih djelatnosti te da smanjenje plaćanja zbog neispunjavanja obveza višestruke sukladnosti nije dovoljno destimulativno.

20

U kontekstu godišnjih jamstvenih izjava (DAS), Sud revidira ispunjavanje obveza višestruke sukladnosti i posebnih pravila koja uređuju plaćanja iz fonda za ruralni razvoj, što se provjerava na uzorku transakcija. U ovom se izvješću vodi računa o opažanjima koja su tim revizijama dobivena.

Nedostatci u provedbi vodne politike EU-a otežali su njezino uključivanje u ZPP

21

Okvirna direktiva o vodama ključna je sastavnica vodne politike EU-a jer se ona, kao i povezane direktive¹⁶, bavi najvećim opterećenjima za kopnene vode, uključujući onečišćujuće tvari, hidromorfologiju i pitanja u vezi s količinom vode. Važnu ulogu u uključivanju ciljeva vodne politike u ZPP igra i to što bi države članice trebale pravodobno izraditi planove za upravljanje riječnim sljevovima i popratne programe mjera (vidjeti **sliku 1.**), kao i to što bi tim programskim dokumentima trebalo jasno utvrditi koje mjere treba poduzeti kao odgovor na znatna opterećenja kako bi se omogućilo ispunjavanje ciljeva Okvirne direktive o vodama. Međutim, u dosadašnjoj provedbi Okvirne direktive o vodama postojala su znatna kašnjenja. Sud je utvrdio da je kvaliteta programskih dokumenata u vezi s vodnom politikom EU-a koje su izradile države članice loša te da Komisija zakonski ima ograničen utjecaj na kvalitetu tih dokumenata.

Kašnjenja u provedbi Okvirne direktive o vodama

22

Okvirnom direktivom o vodama od država članica zahtijeva se da izrade planove za upravljanje riječnim sljevovima kako bi za svako predmetno vodno područje između ostalih pojedinosti navele znatna opterećenja, ciljeve i konkretne mjere koje treba poduzeti¹⁷ u pogledu voda, kao i pojedinosti o tome kako će se mjere financirati. To bi trebalo biti jasno u slučajevima u kojima je predviđeno financiranje sredstvima ZPP-a.

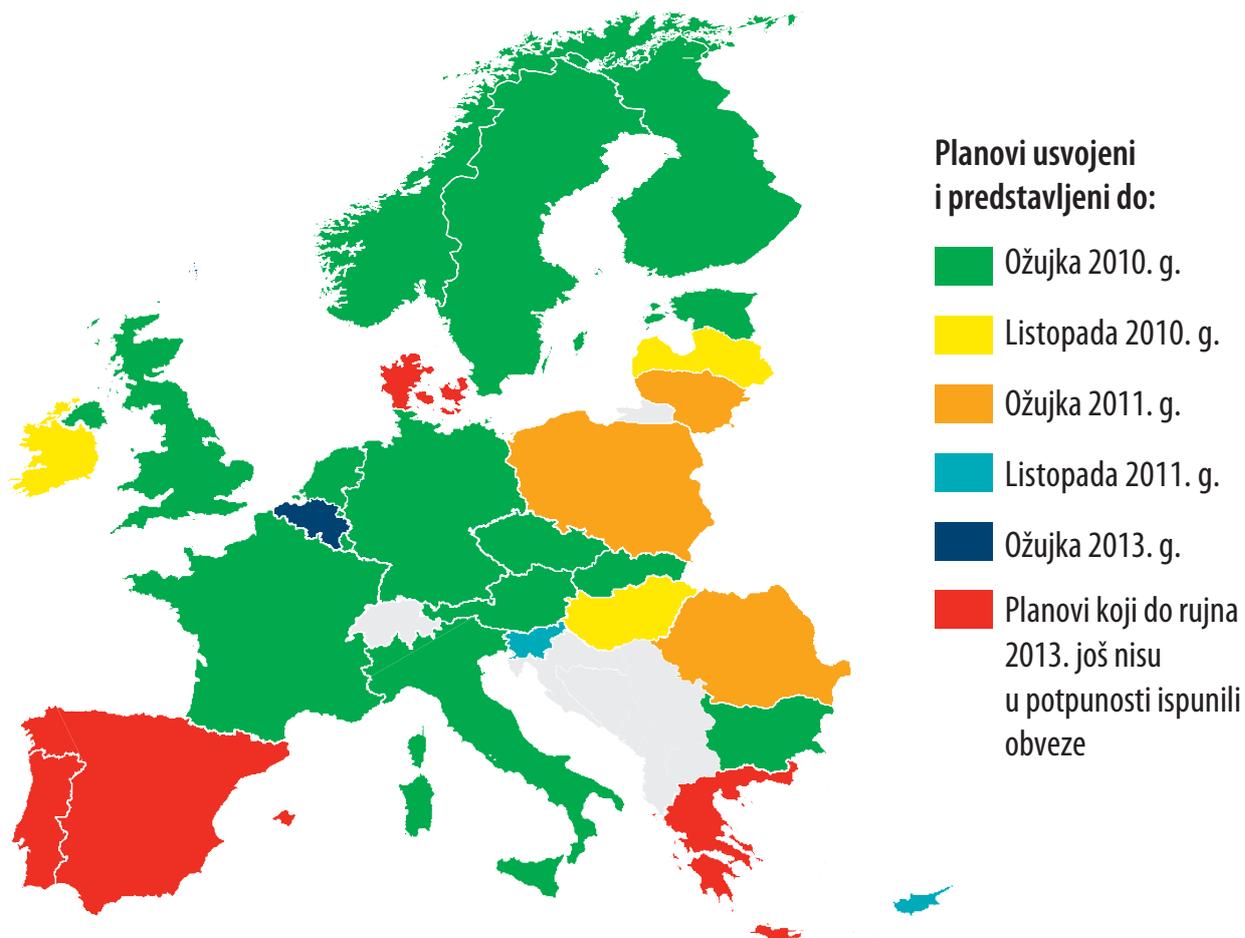
23

Planovi za upravljanje riječnim sljevovima trebali su biti objavljeni najkasnije do 22. prosinca 2009. godine i predstavljani Komisiji najkasnije do 22. ožujka 2010. godine¹⁸. Međutim, ni polovica država članica nije uspjela ispoštovati postavljene rokove¹⁹. U rujnu 2013. godine četiri zemlje (Danska, Grčka, Portugal i Španjolska) još uvijek nisu bile usvojile određene planove za upravljanje riječnim sljevovima za koje su bile zadužene. Na **slici 3.** prikazani su datumi usvajanja planova za upravljanje riječnim sljevovima.

- 16 Direktiva o vodi za kupanje (76/160/EEZ); Direktiva o pticama (79/409/EEZ); Direktiva o vodi za piće (80/778/EEZ) kako je izmijenjena Direktivom (98/83/EZ); Direktiva o velikim nezgodama (Seveso) (96/82/EZ); Direktiva o ocjeni utjecaja na okoliš (85/337/EEZ); Direktiva o kanalizacijskom mulju (86/278/EEZ); Direktiva o pročišćavanju urbanih otpadnih voda (91/271/EEZ); Direktiva o sredstvima za zaštitu bilja (91/414/EEZ); Direktiva o nitratima (91/676/EEZ); Direktiva o ostaništima (92/43/EEZ); Direktiva o cjelovitom sprečavanju onečišćenja (96/61/EZ).
- 17 Sve pojedinosti o obveznom sadržaju planova za upravljanje riječnim sljevovima navedene su u prilogu VII. Okvirnoj direktivi o vodama.
- 18 Članci 13. stavak 6. i 15. stavak 1. Okvirne direktive o vodama.
- 19 Komisija je izvijestila da su do studenoga 2012. godine „25 država članica i Norveška usvojile i predstavile 121 plan za upravljanje riječnim sljevovima za vlastite nacionalne dijelove vodnih područja od ukupno 174 plana“. Radni dokument službi Komisije SWD(2012) 379 final 1/30, Bruxelles, 14.11.2012.: europski pregled (1/2) priložen izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ) – planovi za upravljanje riječnim sljevovima. Norveška je usvojila 11 pokusnih planova za upravljanje riječnim sljevovima. Norveška provodi Okvirnu direktivu o vodama na temelju Sporazuma o europskome gospodarskom prostoru uz posebne rokove koji su u njemu dogovoreni.

Slika 3.

Prikaz s datumima usvajanja planova za upravljanje riječnim sljevovima (stanje u rujnu 2013. godine)



Napomena: Danska – svi planovi usvojeni u prosincu 2011. opozvani su, a za nove je planove potrebno savjetovanje; Grčka – usvojeno je 8 planova (od 14); Španjolska – usvojeno je 10 planova (od 25); Portugal – usvojeno je 8 planova (od 9).

24

U skladu s Okvirnom direktivom o vodama, svaki bi plan za upravljanje riječnim sljevovima trebao sadržavati program mjera za rješavanje pitanja različitih opterećenja koja su utvrđena na lokalnoj razini ili na razini vodnog područja, uključujući i mjere u vezi s poljoprivredom (vidjeti **okvir 2.**). Mjere su

trebale postati operativne najkasnije do 22. prosinca 2012. godine²⁰. Tijekom revizijskog posjeta Suda državama članicama revizijski su timovi analizirali taj aspekt, s osobitim naglaskom na mjere u vezi s poljoprivredom, i opazili da većina tih mjera još nije operativna (vidjeti **okvir 3.**).

20 Članak 11. stavak 7. Okvirne direktive o vodama.

Okvir 2.**Vrste mjera uključenih u planove za upravljanje riječnim sljevovima**

U prilogu VI. Okvirnoj direktivi o vodama navode se vrste mjera koje je potrebno uključiti u programe mjera, a neke od njih izravno su povezane s poljoprivredom. Primjeri uključuju:

- mjere usmjerene na upravljanje potražnjom za vodom, uključujući i promicanje prilagodbi u poljoprivrednoj proizvodnji poput usjeva za koje je potrebno malo vode u područjima sklonima sušama;
- mjere usmjerene na kontrolu emisija poput ubrizgavanja gnojivke u tlo umjesto površinskog nanošenja;
- mjere koje se odnose na učinkovitost i ponovnu uporabu, uključujući tehnike navodnjavanja koje štede vodu ili ponovnu upotrebu pročišćenih otpadnih voda za navodnjavanje.

Okvir 3.**Kašnjenja u provedbi poljoprivrednih mjera u planovima za upravljanje riječnim sljevovima**

Od pet poljoprivrednih mjera koje je u Italiji (plan za upravljanje riječnim slijevom Pada) trebalo provesti u kratkom roku, samo su tri mjere operativne u svim regijama. Četvrta je mjera provedena samo u jednom dijelu vodnog područja, a posljednja je mjera provedena samo u nekim područjima zbog neusklađenosti s lokalnim zakonskim aktima.

Mjere u Francuskoj (plan za upravljanje riječnim slijevom regije Loire-Bretagne) preopćenite su da bi bile operativne budući da ih je potrebno dodatno razraditi u lokalnim planovima za gospodarenje vodama. Do rujna 2013. godine lokalnim planom za gospodarenje vodama bilo je obuhvaćeno manje od polovice tog vodnog područja.

Pet od šest mjera koje je Sud ispitao tijekom revizije u Grčkoj (plan za upravljanje riječnim slijevom regije Tesalije) nisu bile operativne na dan 22. prosinca 2012. godine.

25

Budući da ne postoji određeni plan za upravljanje riječnim slijevom s utvrđenim ciljevima na razini vodnoga područja, države članice nemaju važnu referentnu vrijednost s kojom bi uskladile ciljeve u vezi s vodama iz vlastitih planova za ruralni razvoj. To sprječava potrošnju sredstava za ruralni razvoj vodeći računa o kriterijima vodne politike EU-a.

Kvaliteta programa mjera je loša

26

Komisija je putem jedne od stručnih skupina pružila smjernice u vezi s poljoprivrednim mjerama koje su programski unesene u planove za upravljanje riječnim sljevovima, navodeći da trebaju biti jasne, transparentne i operativne na razini poljoprivrednih gospodarstava²¹.

27

Sud je kriterije utvrđene u Komisijinim smjernicama upotrijebio za detaljnu analizu šest poljoprivrednih mjera za svaki od sedam planova za upravljanje riječnim sljevovima koji su odabrani za ovu reviziju (vidjeti **tablicu 2.**). Rezultati ovoga rada ukazuju na to da većina analiziranih mjera u pogledu opsega, ciljnih vrijednosti, rokova, sustava praćenja i/ili izvješćivanja o rezultatima nije prikladno promišljena.

28

Komisija je izvela određene zaključke i iz vlastitog praćenja Okvirne direktive o vodama koje se odnosilo na kvalitetu programa mjera. Pregledavši planove za upravljanje riječnim sljevovima koji su dostavljeni do sredine 2012. godine, Komisija je zaključila da je „ono što ne postoji u većini planova za upravljanje riječnim sljevovima jest informacija o načinu provedbe tih mjera u pogledu rokova, financiranja i praćenja”²².

- 21 „Administrativne smjernice za izradu jasnih i transparentnih poljoprivrednih mjera iz Okvirne direktive o vodama na razini poljoprivrednih gospodarstava”. Te su smjernice izrađene u okviru programa suradnje koji je okupio partnere za zajedničku provedbenu strategiju Okvirne direktive o vodama i koji su u svibnju 2011. godine poduprli ravnatelj tijela za gospodarenje vodama.
- 22 Radni dokument osoblja Komisije: europski pregled (2/2) priložen izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ) – planovi za upravljanje riječnim sljevovima.

Tablica 2. **Detaljna analiza šest poljoprivrednih mjera iz programa mjera u vezi sa sedam planova za upravljanje riječnim sljevovima**

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
Mjere ukazuju na potrebnu razinu primjene.	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Green	Red
Mjere su ocijenjene osnovnima (tj. obveznima) ili dopunskima.	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Mjere su određene na razini podslijeva ili na regionalnoj/lokalnoj razini. Kada to nije slučaj, ponuđeni su uvjerljivi razlozi za uspostavu mjera za cijeli riječni slijev.	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Red
Programom mjera postavljene su jasne ciljne vrijednosti za te mjere.	Green	Yellow	Red	Red	Red	Yellow	Red
Programom mjera postavljen je jasan sustav za praćenje napretka tih mjera.	Green	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red

- Svih šest analiziranih mjera ispunilo je kriterij
- Određene analizirane mjere ispunile su kriterij
- Nijedna analizirana mjera nije ispunila kriterij

1 Procjena danskih planova za upravljanje riječnim sljevovima provedena je na temelju planova za upravljanje riječnim sljevovima koji su usvojeni u prosincu 2011. godine. Međutim ti su planovi opozvani, a za nove je planove potrebno savjetovanje.

Komisija u praksi ima ograničen utjecaj na kvalitetu programskih dokumenata u vezi s Okvirnom direktivom o vodama

29

Planovima za upravljanje riječnim sljevovima potrebno je osigurati da cilj dobrog stanja vodnih tijela bude ispunjen do 2015. godine. Iako se Komisija u ulozi „čuvara Ugovora“²³ mora pobrinuti da se to ostvari, ona nije zadužena za odobravanje planova za upravljanje riječnim sljevovima. Ako Komisija procijeni da je kvaliteta planova za upravljanje riječnim sljevovima nedovoljna, ograničena je na pokretanje pravnog postupka.

30

U tom je pogledu „Sud Europske unije donio nekoliko presuda na temelju Okvirne direktive o vodama. Međutim, ti su se slučajevi bavili odredbama Okvirne direktive o vodama koje se mogu smatrati nedvosmislenima (poput nepostojanja obavijesti o poduzetim mjerama za prijenos u nacionalno zakonodavstvo, kašnjenja u izvješćivanju, kašnjenja u usvajanju programa praćenja i planova za upravljanje riječnim sljevovima), a ne manje jasnim slučajevima koji se odnose na tumačenje ključnih pojmova poput vodnih usluga ili primjene iznimki iz članka 4. Okvirne direktive o vodama²⁴“. Pravni postupci često traju godinama te se presude donose mnogo vremena nakon roka za ispunjavanje određene obveze. Iako je Komisija radi poboljšanja kvalitete planova za upravljanje riječnim sljevovima organizirala radne skupine i seminare s predstavnicima država članica, Komisijine mogućnosti da utječe na razinu ambicija država članica su ograničene.

31

Revizijom je utvrđeno da su ambicije iznesene u programima mjera država članica neravnomjerne. Člankom 4. Okvirne direktive o vodama utvrđen je cilj postizanja dobrog stanja voda u svim državama članicama do 2015. godine. Istim člankom propisane su i iznimke koje države članice moraju opravdati. Različite države članice na vrlo različite načine procjenjuju okolnosti koje se koriste kao opravdanje za iznimke. Komisija je tijekom procjene planova za upravljanje riječnim sljevovima²² utvrdila sljedeće:

- „općenito ne postoji odgovarajuće i transparentno opravdanje kriterija koji se primjenjuju za korištenje iznimki iz članka 4. stavaka od 4. do 7.“,
- „tumačenje različitih razloga za primjenu iznimki u različitim državama članicama znatno se razlikuje“,
- „u prekomjernoj uporabi iznimaka možda se odražava niska razina ambicija u mnogim planovima u pogledu postizanja ciljeva u vezi s okolišem“.

23 U skladu s člankom 258. Lisabonskog ugovora, Komisija treba osigurati primjenu odredbi Ugovora i mjera koje institucije na temelju njega poduzimaju.

24 Radni dokument službi Komisije SWD(2012) 379 final 1/30, Bruxelles, 14.11.2012.: europski pregled (1/2) priložen izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ) – planovi za upravljanje riječnim sljevovima.

32

Slično tomu, države članice s ciljem provedbe Direktive o nitratima, koja se kao sastavni dio Okvirne direktive o vodama bavi utvrđenim i postojećim problemom onečišćenja vodnih tijela (vidjeti **okvir 4.**), izrađuju programe djelovanja za nitrata kojima se žele postići različite stvari.

Za te programe nije potrebno Komisijino odobrenje. Stoga postoje primjeri znatnih razlika u kriterijima koje različite države članice koriste pri utvrđivanju ugroženih područja i radnji koje treba poduzeti. U slučajevima koji su ispitani u vezi s programima djelovanja za nitrata, trajanje pravnih postupaka ukazuje na ograničenja Komisijinih mogućnosti da utječe na kvalitetu programa država članica (vidjeti **okvir 5.**).

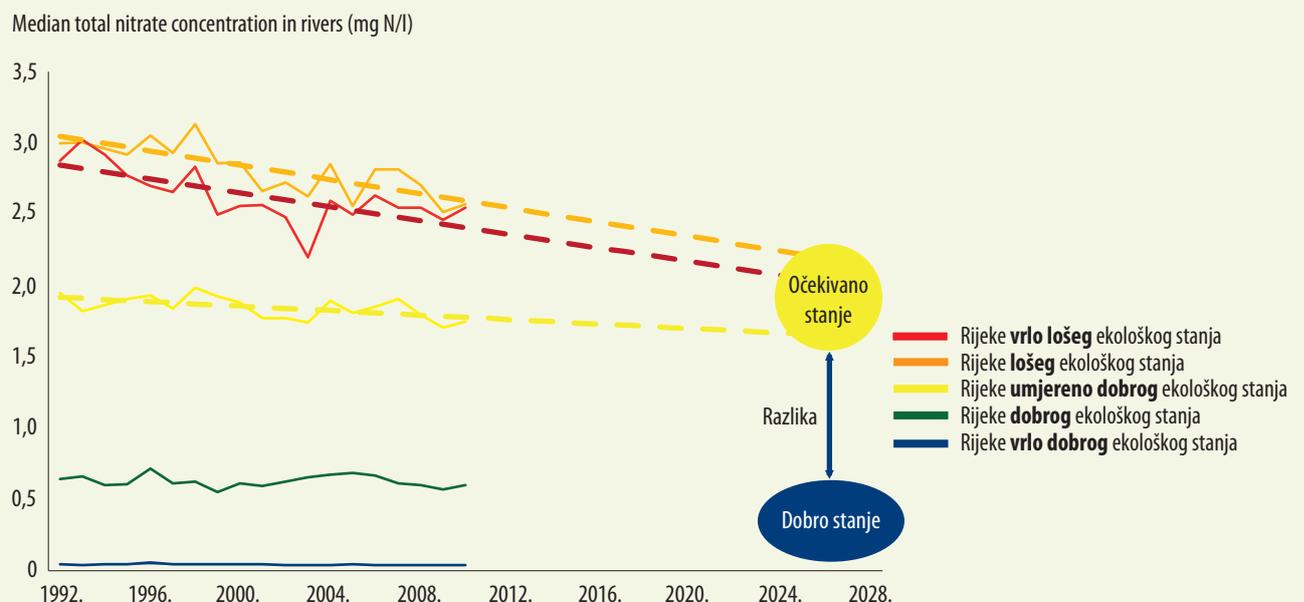
Okvir 4.

Važnost onečišćenja nitratima

Najnovija izvješća Europske agencije za okoliš ukazuju na to da trenutačna kretanja razine nitrata nisu dovoljna čak ni da se dobro stanje voda postigne do 2027. godine (vidjeti **sliku 4.**). U izvješću Europske agencije za okoliš br. 8/2012 navodi se da su za pozitivne promjene u koncentracijama nitrata djelomično zaslužne mjere za smanjenje nitrata u poljoprivredni na razini Europe i država članica, ali i da su „potrebne dodatne mjere za smanjenje difuznog onečišćenja ako se do 2027. godine želi postići da razina nitrata u većini vodnih tijela odgovara izvrsnom ili dobrom ekološkom stanju”.

Slika 4.

Kretanja razine nitrata pokazuju da još uvijek postoji jaz između dobrog stanja i očekivanog stanja do 2027. godine



Podatci za rijeke vrlo lošeg i lošeg ekološkog stanja predstavljaju 29% ukupnog broja
 Podatci za rijeke umjereno dobrog ekološkog stanja predstavljaju 48% ukupnog broja

Izvor: Prilagođeno iz izvješća Europske agencije za okoliš br. 9/2012.

I dvadeset godina nakon stupanja na snagu u određenim državama članicama postoje problemi s provedbom Direktive o nitratima

Direktiva o nitratima stupila je na snagu 1991. godine. Međutim, 2013. godine protiv osim država članica (Bugarske, Njemačke, Estonije, Grčke, Francuske, Latvije, Poljske i Slovačke) još su uvijek bili otvoreni predmeti u vezi s kršenjem odredbi koji se odnose na pravilnu i cjelovitu primjenu te Direktive, kao i na prikladnost programa djelovanja za nitrate.

Primjerice, 13. lipnja 2013. godine Sud Europske unije presudio je (u predmetu C-193/12) da je Francuska proputila označiti nekoliko područja kao područja ugrožena nitratima. U nekim od tih područja koncentracije nitrata u podzemnim vodama prelazile su 50 mg/l (što je najveća dopuštena koncentracija u vodi za piće), dok je u drugima površinskim vodama prijela eutrofikacija ako se ne provedu akcijski planovi.

Učinak uvjeta višestruke sukladnosti na pitanja u vezi s vodama dosad je bio ograničen

33

Rezultati ankete koju je proveo Sud (vidjeti odlomak 17.)²⁵ ukazuju na to da je uvjet višestruke sukladnosti u pogledu voda povećao svijest među poljoprivrednicima i pokrenuo određene promjene u poljoprivrednoj praksi. Međutim, učinak uvjeta višestruke sukladnosti dosad je bio ograničen, kako zbog toga što tim uvjetom nije obuhvaćeno nekoliko važnih pitanja u vezi s vodama, tako i zbog toga što sankcije koje se primjenjuju u okviru uvjeta višestruke sukladnosti nisu izračunane na temelju troškova prouzrokovane štete te stoga mogu predstavljati samo dio tih troškova. Osim toga, utvrđeni nedostaci u primjeni uvjeta višestruke sukladnosti u državama članicama dodatno umanjuju njegov mogući učinak. O tome će biti više riječi u nastavku.

Mehanizam višestruke sukladnosti ima određeni učinak, ali ne koristi se u potpunosti

Rezultati ankete ukazuju na povećanu svijest među poljoprivrednicima i na određene promjene u poljoprivrednoj praksi u pogledu voda

34

Budući da na razini EU-a ne postoje studije o učinku uvjeta višestruke sukladnosti i fonda za ruralni razvoj na svijest među poljoprivrednicima i poljoprivrednu praksu u pogledu voda, Sud je proveo anketu nad 140 savjetodavnih tijela za poljoprivredna gospodarstva u sedam država članica. Anketa ukazuje na to da je u uzorkovanim državama članicama/regijama uvođenje uvjeta višestruke sukladnosti u pogledu voda povećalo svijest među poljoprivrednicima (vidjeti *sliku 5.*) i pokrenulo određene promjene u poljoprivrednoj praksi, osobito u vezi s nitratima i pesticidima (za više pojedinosti vidjeti *Prilog II.*).

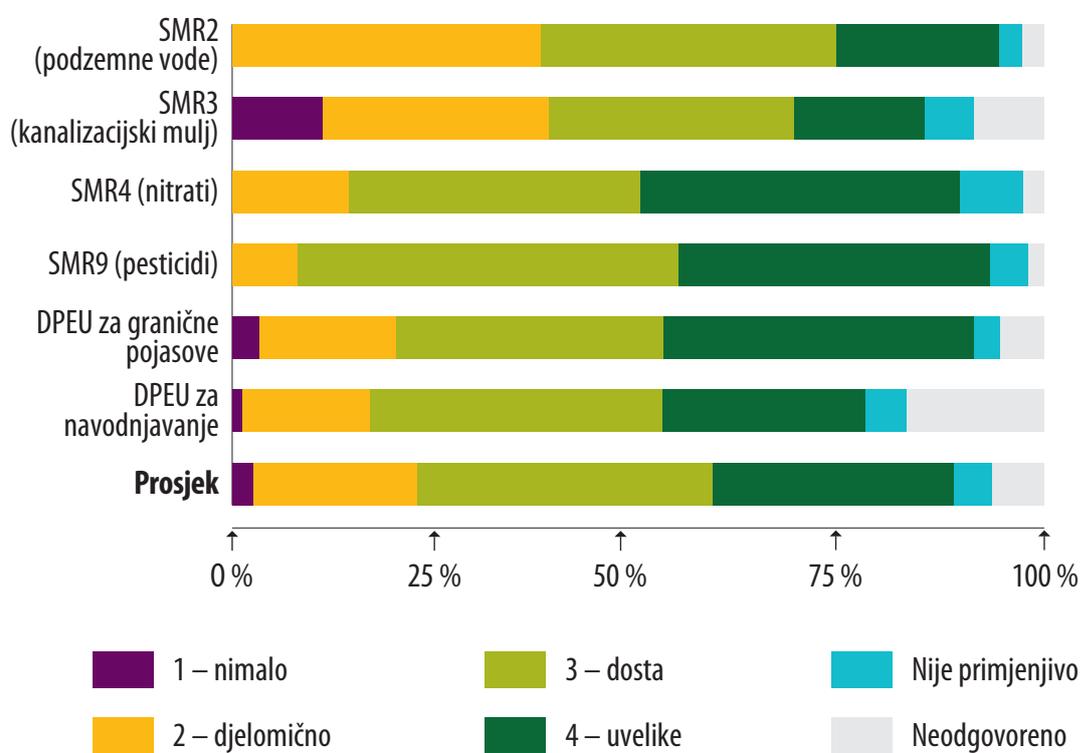
25 Detaljni rezultati ankete mogu se pogledati na internetskim stranicama Suda (www.eca.europa.eu).

Slika 5.

Povećana svijest među poljoprivrednicima nakon uvođenja uvjeta višestruke sukladnosti

Na ljestvici od 1 (nimalo) do 4 (uvelike), u kojoj je mjeri prema vašemu mišljenju uvođenje uvjeta višestruke sukladnosti povećalo svijest poljoprivrednika o utjecaju poljoprivrede na vode?

Postotak ispitanika



Učinak obveza višestruke sukladnosti je ograničen jer uvjetom višestruke sukladnosti nije obuhvaćen niz važnih pitanja u vezi s vodama

35

U ovome trenutku uvjetom višestruke sukladnosti nisu obuhvaćene obveze za poljoprivrednike da ograniče uporabu fosfora na površinama koje obrađuju ili korištenje pesticida²⁶ u neposrednoj blizini vodnih tijela²⁷ iako postoji suglasnost da je potrebno riješiti ta pitanja. Fosfor se nalazi u gnojivu i upotrebljava u hrani za životinje. Može uzrokovati probleme s kvalitetom vode poput eutrofikacije. Što se tiče pesticida, premda štite usjeve od štete koju uzrokuju korov, bolesti i kukci, mogu naštetiti ljudima, divljim vrstama i okolišu. Samo maleni dio pesticida koji se koriste dopire do ciljanih štetočina dok većina pesticida ostaje i nepovoljno utječe na okoliš, primjerice na vodna tijela. Neke su države članice svejedno pokrenule inicijativu za rješavanje ovih problema iako nisu imale tu obvezu (npr. tako što su u standard DPEU za granične pojaseve uvele ograničenja uporabe pesticida) (za više pojedinosti vidjeti **Prilog III.**).

- 26 Pesticidi se mogu koristiti za zaštitu bilja i usjeva od štete koju uzrokuju korov, bolesti ili kukci. U tom se smislu nazivaju i sredstvima za zaštitu bilja.
- 27 Neke su države članice, poput Nizozemske, u svoje programe djelovanja za nitrata uključile i obveze vezane za fosfor, ali se neispunjavanje tih obveza ne sankcionira u okviru uvjeta višestruke sukladnosti. Što se tiče pesticida, države članice prilikom davanja odobrenja za korištenje određenih izrazito opasnih pesticida mogu odrediti granična područja duž vodotoka na kojima je prskanje zabranjeno.

36

Održiva uporaba pesticida osobito u pogledu pridržavanja načela integrirane zaštite bilja izvorno je trebala biti uključena u uvjet višestruke sukladnosti od 2014. godine nadalje. Međutim, sudeći po Uredbi (EU) br. 1306/2013²⁸, rok za njezino uključivanje doveden je u pitanje (vidjeti **okvir 6.**).

37

Očekivanim uključivanjem određenih obveza koje proizlaze iz Okvirne direktive o vodama i direktive o održivoj uporabi pesticida u uvjet višestruke sukladnosti trebalo bi uzeti u obzir pitanja koja se navode u odlomku 35. Rasprave o Komisijinom prijedlogu reforme

ZPP-a nakon 2014. godine iznjedrile su sljedeću izjavu: „Vijeće i Europski parlament pozivaju Komisiju na praćenje prijenosa i provedbe [...]” Okvirne direktive o vodama i direktive o održivoj uporabi pesticida u državama članicama te da, „[...] prema potrebi, kada u svim državama članicama navedene direktive budu provedene i kada se utvrde sve obveze izravno primjenjive na poljoprivrednike, podnese zakonski prijedlog o izmjeni ove uredbe s ciljem uključivanja relevantnih dijelova navedenih direktiva u sustav višestruke sukladnosti”.²⁹ Stoga, rok za navedeno uključivanje ovisi o napretku država članica u provedbi spomenutih direktiva. To znači da bi provedba vrlo važne odluke u području politike mogla biti vrlo spora.

- 28 Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL L 347, 20.12.2013., str. 549).
- 29 Zajednička izjava Europskog parlamenta i Vijeća o višestrukoj sukladnosti priložena Uredbi (EU) br. 1306/2013.

Okvir 6.**Održiva uporaba pesticida: dva koraka naprijed, jedan natrag**

Europski parlament i Vijeće su 2009. godine usvojili uredbu o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište³⁰. Jedna od namjena te uredbe bila je od 2014. godine nadalje uključiti održivu uporabu pesticida (te posebice integriranu zaštitu bilja) u uvjet višestruke sukladnosti (putem obveze SMR9).

Međutim, u prijedlogu uredbe o financiranju ZPP-a za razdoblje od 2014. do 2020. godine³¹ (na temelju kojega je usvojena Uredba (EU) br. 1306/2013) Komisija je izričito isključila održivu uporabu pesticida i integriranu zaštitu bilja iz opsega uvjeta višestruke sukladnosti izostavljanjem rečenice koja se odnosila baš na to³².

Stoga je trenutnom uredbom, iako je održiva uporaba pesticida trebala biti uključena u uvjet višestruke sukladnosti od 2014. godine, taj rok doveden u pitanje.

30 Uredba (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL L 309, 24.11.2009, p. 1) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52].

31 COM(2011) 628 final/2.

32 Uredba (EZ) br. 1107/2009, Članak 55., treća rečenica: „Također mora poštovati odredbe Direktive 2009/128/EZ te posebice opća načela integrirane zaštite bilja iz članka 14. i Priloga III. te Direktive koja se primjenjuju najkasnije od 1. siječnja 2014. godine.”

Standard za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete (DPEU) u vezi s postupcima za dodjelu odobrenja za navodnjavanje ima slab učinak jer Komisija ne traži od država članica da uspostave konkretne obveze

38

Za razliku od propisanih obveza pri upravljanju (SMR), standardi DPEU koriste se tako što se uvođenjem novih obveza za poljoprivrednike promiče dobra poljoprivredna praksa za koju na razini EU-a (još) ne postoje zakonski akti u vezi sa zaštitom okoliša. Međutim, Komisija nije predložila da se standard DPEU za postupke za dodjelu odobrenja za navodnjavanje³³ postavi na takav način da promiče dobru poljoprivrednu praksu. Standard DPEU za navodnjavanje odnosi se na postojeće nacionalne ili regionalne zakonske akte, ali ne uvodi nove obveze. Njima se ne uvodi obveza da se uspostave sastavni dijelovi postupaka za dodjelu odobrenja, poput dozvola za zahvaćanje vode, vodomjera i izvješćivanja o potrošnji vode, ako ti dijelovi već ne postoje.

39

Stoga u određenoj zemlji s nedovoljno kvalitetnim ili nepostojećim postupcima za dodjelu odobrenja ovaj standard DPEU neće imati nikakvoga učinka (vidjeti **okvir 7.**), a to može biti osobito važno u područjima kojima prijete nestašice vode (vidjeti **okvir 8.**).

33 „Ako je za uporabu vode za navodnjavanje potrebno odobrenje, trebaju se poštovati postupci za dodjelu odobrenja.“

Okvir 7.

Primjer nedovoljno kvalitetnih postupaka za dodjelu odobrenja

Ministarskom odlukom iz lipnja 2011. godine od poljoprivrednika u Grčkoj zahtijeva se da do 16. prosinca 2011. godine podnesu zahtjev za vodopravnu dozvolu (čak i oni koji su već imali valjanu dozvolu). Međutim, rok za obvezno podnošenje zahtjeva za dozvolu stalno se produljivao, prvo do 16. lipnja 2012., potom do 17. prosinca 2012., pa do 15. svibnja 2013. i posljednji put do 15. siječnja 2014. godine. Ukupni broj bušotina u riječnom slijevu Peneja u Tesaliji premašuje 30 000, a možda doseže i 33 000, od čega za većinu ne postoji dozvola³⁴.

Sud je utvrdio da nedostatci postoje i u provjerama tih dozvola (vidjeti **okvir 9.**).

34 Plan za upravljanje riječnim slijevom regije Tesalije, studija koju je provelo zajedničko poduzeće za planove za upravljanje riječnim sljevovima u Tesaliji, Epiru i zapadnoj kontinentalnoj Grčkoj, str. 103.

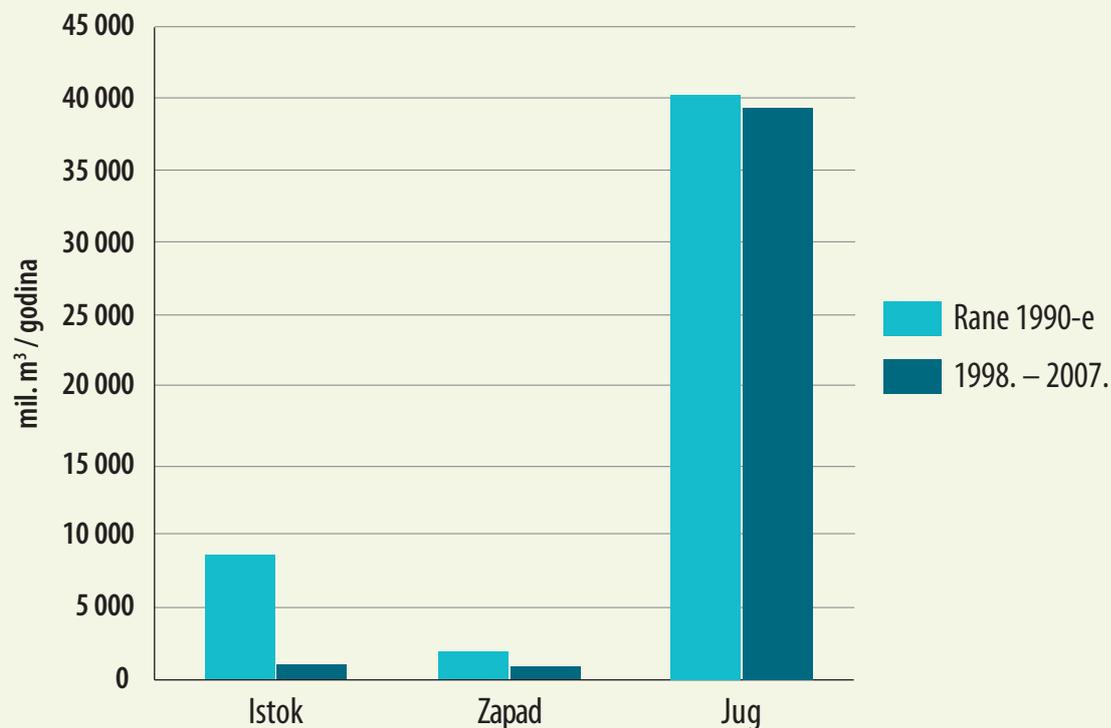
Okvir 8. Poljoprivredne djelatnosti u kojima se koristi navodnjavanje šire se u područjima s problemom nestašice vode

Prekomjerno zahvaćanje vode zbog navodnjavanja poznat je problem, osobito u južnoj Europi gdje se proteklih desetljeća povećala razina poljoprivrednih djelatnosti u kojima se koristi navodnjavanje³⁵. Iako je zahvaćanje vode za navodnjavanje u desetljeću od 1998. do 2007. godine doživjelo blagi pad u odnosu na rane 1990-e (vidjeti **sliku 6.**) te unatoč povećanoj učinkovitosti navodnjavanja sve raširenijom uporabom navodnjavanja kapanjem, vodni su resursi u određenim područjima i dalje pod velikim opterećenjem koje dovodi do smanjenja razina vodonosnika, prodora slane vode i presušivanja močvarnih područja³⁶.

35 Izvješće Europske agencije za okoliš br. 2/2009. Vodni resursi u Europi – suočavanje s nestašicama vode i sušom.

36 *Vodni resursi: količina i tokovi – tematska procjena izvješća SOER 2010.*, izvješće Europske agencije za okoliš o stanju okoliša u 2010. godini (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), konzultirano 5. listopada 2012. godine.

Slika 6. Zahvaćanje vode za navodnjavanje



Napomena: Istok: Bugarska (1990.;2007.), Češka (1990.;2007.), Mađarska (1992.;2006.), Latvija (1991.;2007.), Poljska (1990.;2007.), Rumunjska (1990.;2006.), Slovačka (1990.;2007.), Slovenija (1990.;2007.), Zapad: Austrija (1990.;2002.), Belgija (1994.;2007.), Danska (1990.;2004.), Engleska i Wales (1990.;2006.), Finska (1994.;2005.), Njemačka (1995.;2002.), Nizozemska (1995.;2006.), Norveška (1995.;2006.), Švedska (1990.;2007.), Jug: Francuska (1991.;2006.), Grčka (1990.;2007.), Portugal (1990.;1998.), Španjolska (1991.;2006.).

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

Nedostatci u primjeni uvjeta višestruke sukladnosti

U primjeni obveza višestruke sukladnosti u vezi s vodama u državama članicama utvrđeni su nedostatci na razini poljoprivrednih gospodarstava

40

Tijekom revizija u svrhu davanja jamstvene izjave (DAS) u različitim državama članicama EU-a, Sud često nailazi na kršenje obveza višestruke sukladnosti u vezi s vodama na razini poljoprivrednih gospodarstava. Većinu primjera čine slučajevi u kojima korisnici krše obvezu SMR4 (zaštita voda u područjima ugroženim nitratima): neprikladne prostorije za skladištenje ili nedovoljan skladišni prostor za stajsko gnojivo, nepotpuna ili pogrešna evidencija gnojiva, nepostojanje analize dušika, razina nitrata veća od 170 kg/ha, skladištenje stajskog gnojiva na zemlji tijekom zabranjenog razdoblja itd. Ostala se opažanja odnose na obveze SMR2 (zaštita podzemnih voda) i SMR9 (sredstva za zaštitu bilja) te na standard DPEU za granične pojase.

U sustavu provjera višestruke sukladnosti utvrđeni su nedostatci na razini država članica

41

Za provedbu uvjeta višestruke sukladnosti zadužene su države članice. U pogledu propisanih obveza pri upravljanju to obuhvaća uvođenje relevantnih sastavnih dijelova posebnih zakonskih akata u područje primjene uvjeta višestruke sukladnosti. U pogledu standarda DPEU to obuhvaća uvođenje relevantnih standarda u nacionalne ili regionalne zakonske akte te utvrđivanje praktičnih obveza i standarda koje poljoprivrednici trebaju poštovati. Države članice su isto tako dužne obavijestiti poljoprivrednike o tim obvezama te uspostaviti administrativni i kontrolni sustav koji omogućuje da se uzorak korisnika provjeri na terenu i sankcionira u slučaju neispunjavanja obveza.

42

U samom sustavu provjera višestruke sukladnosti postoji ograničenje koje se odnosi na to da je neke obveze zbog njihove prirode vrlo teško provjeriti. Primjerice, jedna od obveza odnosi se na određivanje vremenskog rasporeda i načina uporabe pesticida. Problem je u tome što se provjere višestruke sukladnosti u pravilu unaprijed najavljuju pa je stoga vrlo neizgledno da će inspektor naići na poljoprivrednika koji raspršuje zabranjeni proizvod ili ga koristi na nezakonit način. Neke druge obveze mogu se provjeravati samo tijekom određenog doba godine ili ako ne vladaju određeni vremenski uvjeti (npr. jak vjetar ili mraz), što se ne mora nužno podudarati s trenutkom terenskog posjeta.

43

U posjećenim državama članicama utvrđeni su nedostaci u sustavu provjera višestruke sukladnosti u vezi s vodama na razini upravljačkih tijela:

- detaljne radne upute postoje samo u ograničeni broj provjera, a neke su upute toliko općenite da ne mogu osigurati da inspektori točno znaju što i kako provjeriti, kao ni da različiti inspektori provode provjere na isti način,
- obvezne provjere uvedene su vrlo kasno ili ih još uvijek nema,
- terenske provjere daleko su najčešće ujesen. Povrh toga što je to u suprotnosti s određenim zakonskim obvezama³⁷, to znači da se cijeli niz obveza u vezi s vodama (poput zabrane gnojidbe obrađenih graničnih pojasova) ne može vizualno provjeriti na terenu,
- provjere u vezi sa standardom DPEU za navodnjavanje nisu bile dovršene (vidjeti **okvir 9**).

Komisija nije osigurala prikladnost standarda DPEU na razini država članica**44**

Svrha standarda DPEU uspostavljenih u okviru mehanizma višestruke sukladnosti jest osigurati primjenu osnovne dobre prakse³⁸. Države članice trebaju odrediti minimalne obveze kojima se vodi računa o domaćim poljoprivrednim, okolišnim i klimatskim uvjetima.

45

Komisija trenutno putem internetske baze podataka zaprima samo ograničene informacije o provedbi standarda DPEU u državama članicama. Te se informacije sastoje od referenci na važeće domaće zakonodavne akte, kao i na sažetke koje dostavi svaka država članica. Obavijesti se šalju na prikladnoj zemljopisnoj razini koju su odredile države članice. Primjerice, u slučaju država članica koje su posjećene tijekom revizije nema informacija o provedbi standarda DPEU na regionalnoj razini (primjerice, u Italiji i Španjolskoj).

37 Članak 53. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj Uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenog za sektor vina (SL L 316, 2.12.2009., str. 65) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.] i članak 14. stavak 1. Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 od 27. siječnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole, kao i uvjeta višestruke sukladnosti u vezi s mjerama ruralnog razvoja (SL L 25, 28.1.2011., str. 8.) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 52., str. 289.].

38 Europski parlament. Održivo upravljanje prirodnim resursima s posebnim naglaskom na vode i poljoprivredu. Studija – Završno izvješće, svibanj 2013. godine [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)

Okvir 9.**Stvarne količine zahvata vode koje nisu provjerom uspoređene s odobrenim količinama**

Revizijom su utvrđeni nedostaci pri provjeri obveza temeljenih na standardu DPEU za navodnjavanje. Navedeni standard glasi: „Ako je za uporabu vode za navodnjavanje potrebno odobrenje, trebaju se poštovati postupci za dodjelu odobrenja.” Revizijom je otkriveno nekoliko primjera u kojima stvarna količina zahvaćene vode nije provjerom uspoređena s gornjom granicom koja je određena u odobrenju, unatoč tome što su države članice na temelju svojih postupaka izdale dozvole u kojima se navodi najveća dopuštena količina vode koja se može zahvatiti. Takvi propusti uvelike umanjuju djelotvornost provjera.

Sudeći po kontrolnim popisima inspektora koji su provjeravali uvjet višestruke sukladnosti u Grčkoj i Španjolskoj, stvarna količina zahvaćene vode trenutno se provjerom ne uspoređuje s dozvolama. Sud je u Slovačkoj utvrdio da se količina zahvaćene vode i ne mjeri. Provjerama se stoga može samo utvrditi je li dozvola izdana, ali ne i pridržava li se korisnik ograničenja utvrđenih dozvolom.

46

Komisija procjenjuje provedbu standarda DPEU s pravnog stajališta putem pregleda dokumentacije na temelju informacija koje su dostavile države članice i dodatnih revizija na terenu. Komisija ne procjenjuje jesu li obveze koje su odredile države u pogledu dvaju standarda DPEU u vezi s vodama prikladne sa stajališta zaštite okoliša u okviru ciljeva zaštite voda. Obveze DPEU u praksi se znatno razlikuju od države članice do države članice. Primjerice, na temelju standarda DPEU za granične pojase³⁹ (vidjeti **sliku 7.**), minimalna širina pojasova kreće se od 25 cm do 10 metara (vidjeti **tablicu 3.**).

47

U pojedinim državama članicama/regijama granični se pojasi mogu obrađivati, dok ih u drugima treba zasadi travom ili ostaviti za grmlje. Pojedine države članice primjenjuju iznimke za znatan broj vodnih tijela koja se mogu naći na poljoprivrednom zemljištu (vidjeti **okvir 10.**).

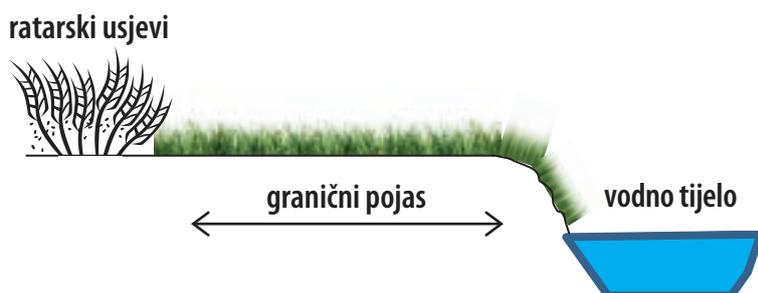
48

Osim toga u pogledu standarda DPEU za navodnjavanje obveze se u ogromnoj mjeri razlikuju od države članice do države članice, čak i u onima gdje postoji osobito opterećenje za vode. Ovaj standard DPEU odnosi se na postojeće zakonske akte u državama članicama, ali ne uvodi nove obveze. U pojedinim državama članicama/regijama obveza posjedovanja dozvole za zahvaćanje vode ovisi o količinama koje se zahvaćaju, zemljopisnoj lokaciji i vrsti vode koja se zahvaća (površinska ili podzemna). Pojedine države članice zabranjuju lokalno navodnjavanje tijekom sušnih razdoblja. U drugim pak zemljama poljoprivrednici moraju svake godine podnositi izvješće o količini vode koja se koristi za navodnjavanje. Revizijom su otkriveni slučajevi u kojima obveze za dodjelu odobrenja za navodnjavanje ne potiču poljoprivrednike da troše manje vode. Primjerice, u nekim zemljama poljoprivrednici plaćaju vodu na temelju površine poljoprivrednog gospodarstva, a ne stvarne potrošnje vode.

39 Ovaj standard DPEU mora poštovati barem obveze koje se odnose na uvjete primjene gnojiva na tlu u blizini vodnih tokova koji su utvrđeni u Direktivi o nitratima.

Slika 7.

Granični pojas



Tablica 3.

Znatne razlike u obvezama iz standarda DPEU za granične pojase

Država	Širina graničnog pojasa	Obveze i ograničenja
Danska	minimalno 2 m	zabrana uzgoja kultura, obrade tla ili sadnje
Grčka	između 1 m i 6 m ovisno o kosini i vrsti ograničenja	zabrana uzgoja kultura (1 m) i korištenja dušikovog gnojiva (2 ili 6 m)
Španjolska (Andaluzija)	2 m do 10 m	obvezno grmlje zabrana korištenja gnojiva i pesticida
Francuska	5 m	obvezni travnati pokrov, žbunje, grmlje ili drveće zabrana korištenja mineralnih i organskih gnojiva i pesticida
Italija (Lombardija)	između 5 m i 3 m ovisno o stanju vodnoga tijela	obvezni travnati pokrov zabrana obrade tla i korištenja neorganskih gnojiva, stajskog gnojiva i gnojevke
Nizozemska	između 25 cm i 9 m ovisno o usjevu i određenim tehničkim specifikacijama	zabrana korištenja gnojiva
Slovačka	10 m	zabrana korištenja industrijskih i organskih gnojiva

Okvir 10.

Vodna tijela oslobođena od primjene standarda DPEU za granične pojase

Države članice oslobodila su određene kategorije vodnih tijela od primjene standarda DPEU za granične pojase. Uz vodotoke u Italiji (Lombardiji) kraće od 5 km ili one koji pripadaju slivnom području manjem od 10 km² granični pojasevi nisu obvezni. Od te su obveze u Španjolskoj (Andaluziji) oslobođene „bare, kanali za navodnjavanje i jarci” premda ta vodna tijela nisu točno utvrđena, a iznimke se opravdavaju argumentima koji nisu povezani s okolišem. Time se stvara rizik da se od obveze graničnog pojasa oslobodi prevelik broj vodotoka te da se na taj način umanju učinak standarda DPEU na kvalitetu vode.

Mogućnosti fonda za ruralni razvoj za rješavanje pitanja u vezi s vodama nisu u potpunosti iskorištene

49

Sredstva za ruralni razvoj za razdoblje od 2007. do 2013. godine iznose gotovo 100 milijardi eura. U Uredbi (EZ) br. 1698/2005 o ruralnom razvoju zaštita voda navodi se kao jedno od ključnih pitanja koja treba riješiti⁴⁰. U Uredbi se naglašava i da „aktivnosti EPFRR-a i operacije kojima pridonosi moraju se slagati i biti usklađene s drugim politikama Zajednice“⁴¹, poput vodne politike. Fond za ruralni razvoj stoga ima velike mogućnosti da stavljanjem sredstava na raspolaganje i postavljanjem jasnih ciljeva u vezi s vodama doprinese uključivanju ciljeva vodne politike EU-a u ZPP.

50

Države članice stavljaju sredstva za ruralni razvoj u uporabu putem planova za ruralni razvoj (vidjeti odlomke 10. i 11.), koji sadržavaju niz mjera za koje se ciljne skupine (npr. poljoprivrednici) mogu dobrovoljno opredijeliti. Korisnici mjera za ruralni razvoj obvezuju se poštovati određene uvjete koje odredi njihova država članica.

51

U ovome trenutku mogućnosti fonda za ruralni razvoj nisu u potpunosti iskorištene. Zbog načina na koji se planovi za ruralni razvoj trenutno provode, oni imaju ograničeni učinak na vode jer opterećenja u vezi s vodama nisu u potpunosti prepoznana, planovi za ruralni razvoj i planovi za upravljanje riječnim sljejevima nisu usklađeni, a nepovoljne se nuspojave ne mogu uvijek izbjeći. Osim toga, veliki dio sredstava namijenjenih vodama nije ni iskorišten.

40 Uvodna izjava 31. Uredbe (EZ) br. 1698/2005: „Potpora posebnim metodama upravljanja zemljištem trebala bi pridonositi održivom razvoju poticanjem poljoprivrednika, a posebno posjednika šuma, na primjenu metoda korištenja zemljišta usklađenih s potrebom očuvanja prirodnog okoliša i krajobraza te zaštitom i unapređivanjem prirodnih resursa. Ona bi trebala pridonositi provedbi 6. akcijskog programa Zajednice za okoliš i zaključcima Predsjedništva o strategiji održivog razvoja. Ključna pitanja kojima se bavi su bioraznolikost, upravljanje lokalitetima Natura 2000, zaštita voda i tla, [...]“

41 Uvodna izjava 6. Uredbe (EZ) br. 1698/2005.

Planovi država članica za rashode ruralnog razvoja ne uzimaju u svim slučajevima u obzir ciljeve vodne politike EU-a i potrebe država članica u vezi s vodama

U planovima država članica za ruralni razvoj problemi u vezi s vodama u pojedinim slučajevima nisu u potpunosti prepoznani ni utvrđeni, kao ni usklađeni s planovima za upravljanje riječnim sljevovima

52

Za svaku državu članicu/regiju posječenu tijekom revizije Sud je ispitao jesu li procjena utjecaja na okoliš⁴² provedena u sklopu *ex ante* evaluacije plana za ruralni razvoj i analize utjecaja na okoliš provedene u sklopu planova za upravljanje riječnim sljevovima cjelovite i usklađene. Premda je Sud uzeo u obzir to da se zemljopisno područje obuhvaćeno dvjema evaluacijama, kao i njihov vremenski okvir⁴³, priroda

i svrha mogu razlikovati, smatra da bi procjena problema u vezi s vodama trebala biti dosljedna u objema analizama. Utvrdio je, međutim, da prepoznavanje i utvrđivanje problema u vezi s vodama u analizama utjecaja planova za ruralni razvoj na okoliš u pojedinim slučajevima nije potpuno, kao i da nije u svim slučajevima usklađeno s dostupnim informacijama u sklopu planova za upravljanje riječnim sljevovima. Revizijom su otkriveni slučajevi u kojima u planovima za ruralni razvoj nisu bili prepoznani i utvrđeni problemi u vezi s vodama te stoga za njihovo rješavanje nije postojala nijedna mjera za ruralni razvoj (vidjeti **okvir 11**).

53

Niska kvaliteta programa mjera u planovima za upravljanje riječnim sljevovima (vidjeti odlomke 27. i 28.) trenutno predstavlja prepreku za njihovo usklađivanje s planovima za ruralni razvoj. Ako usklađenost postoji, ima oblik mjera za ruralni razvoj koje su ugrađene u plan za upravljanje riječnim sljevom.

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

43 Budući da su procjene utjecaja planova za ruralni razvoj na okoliš izrađene 2006. godine, analize utjecaja na okoliš provedene u sklopu planova za upravljanje riječnim sljevovima (kojima je obuhvaćena „analiza značajki [vodnoga područja], pregled utjecaja ljudske aktivnosti na stanje površinskih i podzemnih vodnih tijela, i ekonomska analiza korištenja voda” (vidjeti članak 5. Okvirne direktive o vodama) trebale su biti dovršene najkasnije do 22. prosinca 2004. godine.

Okvir 11.

Problemi u vezi s vodama nisu u potpunosti prepoznani i utvrđeni

- Pitanje zahvaćanja vode u Danskoj nije obuhvaćeno procjenom utjecaja plana za ruralni razvoj na okoliš, iako je na zapadu zemlje to bitno sukladno planu za upravljanje riječnim sljevom. U danskom planu za ruralni razvoj ne postoje mjere za rješavanje problema zahvaćanja vode.
- Program mjera u planu za upravljanje riječnim sljevom Guadalquivira u Španjolskoj (Andaluziji) uključuje mjere usmjerene na dovršavanje vodnoga registra i borbu protiv nezakonitog zahvaćanja vode. Međutim, u izvješću o ekološkoj održivosti plana za ruralni razvoj i analizi utjecaja plana za upravljanje riječnim sljevom Guadalquivira na okoliš problem nezakonitog zahvaćanja podzemnih voda je zanemaren. Osim mjera za ruralni razvoj koje podliježu uvjetu višestruke sukladnosti (vidjeti odlomak 8.), plan za ruralni razvoj ne sadržava nikakve mehanizme koji bi potaknuli korisnike da poštuju postupke za dodjelu odobrenja za korištenje voda.
- Plan za ruralni razvoj u Slovačkoj ne sadržava nijednu mjeru za uklanjanje nedostataka u vezi s količinom vode ili za rješavanje pitanja onečišćenja pesticidima, nestanka močvarnih područja ili prekomjernog lokalnog zahvaćanja podzemnih voda. Sva ta pitanja prepoznana su i utvrđena planom za upravljanje riječnim sljevom, ali nisu spomenuta u procjeni utjecaja plana za ruralni razvoj na okoliš.
- U planu za upravljanje riječnim sljevom regije Tesalije u Grčkoj spominju se problemi u vezi s hidromorfološkim promjenama i neregistriranim bušotinama, ali o njima nema riječi u procjeni utjecaja plana za ruralni razvoj na okoliš. Grčki plan za ruralni razvoj ne sadržava nijednu mjeru za uklanjanje hidromorfoloških opterećenja.

Provedba planova za ruralni razvoj u pojedinim slučajevima ima nepovoljne nuspojave za vodu

54

Poljoprivredna politika i politika zaštite okoliša mogu imati oprečne ciljeve. Sredstva za ruralni razvoj svejedno bi se trebala koristiti na način koji je održiv u pogledu gospodarenja vodom, a ne da bi planovi za ruralni razvoj stoga trebali sadržavati zaštitne odredbe kako bi se izbjegle moguće nepovoljne nuspojave (vidjeti **okvir 12.**). Prije odobrenja određenog plana za ruralni razvoj, Komisija provodi provjere kako bi upozorila na moguće nepovoljne učinke mjera za ruralni razvoj. Unatoč tome, sadržaj pojedinih propisno odobrenih mjera za ruralni razvoj ne sprječava ih u tome da imaju znatne nepovoljne nuspojave za vodu. Određeni planovi za ruralni razvoj odobreni su iako nisu sadržavali odgovarajuće zaštitne odredbe (vidjeti **okvir 12.**).

55

U pojedinim slučajevima, čak i ako u planu za ruralni razvoj postoji zaštitna odredba radi izbjegavanja nepovoljnih nuspojave za vodu, provedba mjera u praksi omogućuje pojavu tih nuspojave (vidjeti **okvir 13.**).

Okvir 12.

Primjeri planova za ruralni razvoj sa zaštitnim odredbama i bez njih

U planu za ruralni razvoj Italije (Lombardije) ispitanom tijekom revizije postoje zaštitne klauzule koje se odnose na mjere usmjerene na ulaganja za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava. Planom za ruralni razvoj omogućuje se izgradnja novih staklenika za hortikulturu samo ako se time postiže ušteda energije i vode. Ulaganja u širenje postojeće mreže za navodnjavanje ili povećanje navodnjavane površine ne smatraju se prihvatljivima.

Međutim, sadržaj te iste mjere u planu za ruralni razvoj u Španjolskoj (Andaluziji) ostavlja prostora za znatne nepovoljne nuspojave poput povećanja navodnjavanog područja ili odobravanja projekata koji bi uzrokovali povećanje sveukupne potrošnje vode.

Okvir 13.

Primjer negativnih nuspojave zbog nedostataka u provedbi jedne mjere za ruralni razvoj

Jednom revizijom u svrhu davanja jamstvene izjave (DAS) koju je Sud proveo u Španjolskoj utvrđeno je da je projekt u okviru mjere 125. (infrastruktura u vezi s razvojem i prilagodbom poljoprivrede i šumarstva) dobio odobrenje iako su korisniku odobrena prava korištenja vode koja nisu bila dovoljna da bi projekt bio ekonomski održiv te je korisnik potrošio znatno više vode od odobrene količine i time prekršio dva kriterija prihvatljivosti za ovu vrstu projekta. To pokazuje da provedene provjere radi davanja odobrenja prijavljenom projektu nisu bile djelotvorne te da nisu bili zajamčeni osnovni uvjeti koji su u načelu trebali spriječiti nepovoljne nuspojave (poput povećanja količine potrošene vode).

Sredstva za ruralni razvoj nedovoljno se koriste za rješavanje pitanja u vezi s vodama

Stopa provedbe mjera u vezi s vodama nije u svim slučajevima u skladu s planom

56

Mjere za ruralni razvoj koje mogu imati izravni učinak na zaštitu voda obuhvaćaju mjere kojima se od poljoprivrednika zahtijeva promjena poljoprivredne prakse putem smanjenja uporabe pesticida i gnojiva ili prilagodbe usjeva lokalnim hidrološkim uvjetima. Način na koji se te mjere zaista koriste važan je čimbenik pri procjeni toga jesu li mogućnosti EPFRR-a u pogledu zaštite voda u potpunosti iskorištene. Sud je ispitao taj aspekt prvo analizom mjera koje su države članice aktivirale u svojim planovima za ruralni razvoj, a potom analizom razine u kojoj su države članice iskoristile mogućnosti iz članka 38. Uredbe (EZ) br. 1698/2005 u pogledu troškova koji se odnose na provedbu Okvirne direktive o vodama.

57

Sud je analizirao stopu provedbe aktivnih mjera za ruralni razvoj koje su države članice izdvojile kao mjere s izravnim učinkom na zaštitu voda. Iako je ta analiza imala određena ograničenja⁴⁴, rezultati pokazuju da su stope provedbe u oko polovice ukupnog broja slučajeva u skladu s planom.

44 Budući da mjere često sadržavaju podmjere koje nisu usmjerene na vode, svi projekti koji se financiraju tim mjerama nisu zapravo vezani za zaštitu voda.

58

Međutim, države članice nisu iskoristile mogućnosti iz članka 38. Uredbe (EZ) br. 1698/2005, u kojem se izričito navodi da se mjera 213.⁴⁵ može upotrijebiti „kako bi nadoknadila nastale troškove i izgubljen prihod nastale nedostatcima područja povezanih s provedbom [Okvirne direktive o vodama]“ (vidjeti **tablicu 4.**).

59

U trenutku revizijskih posjeta nijedna država članica osim Danske⁴⁶ nije aktivirala mjeru 213. u pogledu Okvirne direktive o vodama, kako je propisano člankom 38. Prema podacima Komisije²², u samo 4 % planova za upravljanje riječnim sljevovima koji su joj dostavljeni naznačeno je da će se upotrijebiti članak 38. kako bi se poljoprivrednicima nadoknadili troškovi nastali u vezi s obvezama iz Okvirne direktive o vodama. Ograničena uporaba mjere 213. uzrokovana je, među ostalim, kašnjenjima država članica u dovršavanju planova za upravljanje riječnim sljevovima. Dodatni čimbenik koji je otežao uporabu mjere 213. jest taj što su provedbena pravila za plaćanja u vezi s Okvirnom direktivom o vodama izdana tek u veljači 2010. godine⁴⁷, odnosno tri godine i dva mjeseca nakon početka programskog razdoblja za ruralni razvoj⁴⁸ i više od godine nakon roka za dovršetak planova za upravljanje riječnim sljevovima propisanog člankom 13. Okvirne direktive o vodama.

- 45 Mjera 213.: „Plaćanja vezana uz mrežu Natura 2000 i uz Direktivu 2000/60/EZ (Okvirnu direktivu o vodama).“
- 46 Danska je aktivirala mjeru 213. kako bi nadoknadila troškove u vezi s uvođenjem graničnih pojaseva širine 10 m, ali zbog obustave primjene danskog plana za upravljanje riječnim sljevom u prosincu 2012. godine provedba te mjere je na čekanju.
- 47 Uredba Komisije (EU) br. 108/2010 od 8. veljače 2010. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1974/2006 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 36, 9.2.2010., str. 4.) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 27., str. 337].
- 48 EPFRR za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

Tablica 4.

Stope provedbe mjera za ruralni razvoj¹ koje su države članice izdvojile kao mjere s izravnim učinkom na zaštitu voda (u %)

Država \ Mjera	115.	121.	125.	213.	214.	216.	226.	321.
Danska					84,1	24,2		
Francuska (kopno)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grčka		17,0	35,7		71,7			21,5
Italija (Lombardija)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Slovačka		85,8			88,2		91,8	
Nizozemska		51,0	30,4		95,7	9,7		
Španjolska (Andaluzija)	9,4	70,0	27,6		73,1			

- Stope provedbe u skladu s planom (> 60 %)
- Mjera 213. nije aktivirana ni u jednoj državi članici posjećenoj tijekom revizije
- Mjere koje države članice nisu izdvojile kao mjere s izravnim učinkom na zaštitu voda

1 Mjera 115.: „ustrojavanje službi za upravljanje, pomoć i savjetodavnih službi“; mjera 121.: „modernizacija poljoprivrednih gospodarstava“; mjera 125.: „infrastruktura vezana za razvoj i prilagodbu poljoprivrede i šumarstva“; mjera 214.: „agro-okolišna plaćanja“; mjera 216.: „neproduktivna ulaganja“; mjera 226.: „obnavljanje šumskog potencijala i uvođenja preventivnih radnji“; i mjera 321.: „osnovne gospodarske [usluge] i usluge za [ruralno] stanovništvo“.

Izvor: Europska komisija, podatci od 31. ožujka 2013. godine.

Financijski instrumenti posebno osmišljeni za rješavanje pitanja u vezi s vodama gotovo da nisu upotrijebljeni

60

U odluci Vijeća 2009/61/EZ⁴⁹ ukazuje se na potrebu jačanja odgovora na niz „ključnih novih izazova” prepoznanih 2003. godine⁵⁰, a jedan od njih je i „gospodarenje vodama”. U skladu s tom odlukom, „sistematskim pregledom” osigurana su dodatna sredstva usmjerena na te nove izazove. Ukupni dodatni proračun iznosio je 3,8 milijardi eura. Komisija je istodobno, odgovarajući na gospodarsku krizu u 2008. godini, izradila Europski plan za gospodarski oporavak⁵¹ (plan oporavka). Planom oporavka osigurana je dodatna milijarda eura za rashode povezane sa širokopojasnim internetom u ruralnim područjima i novim izazovima.

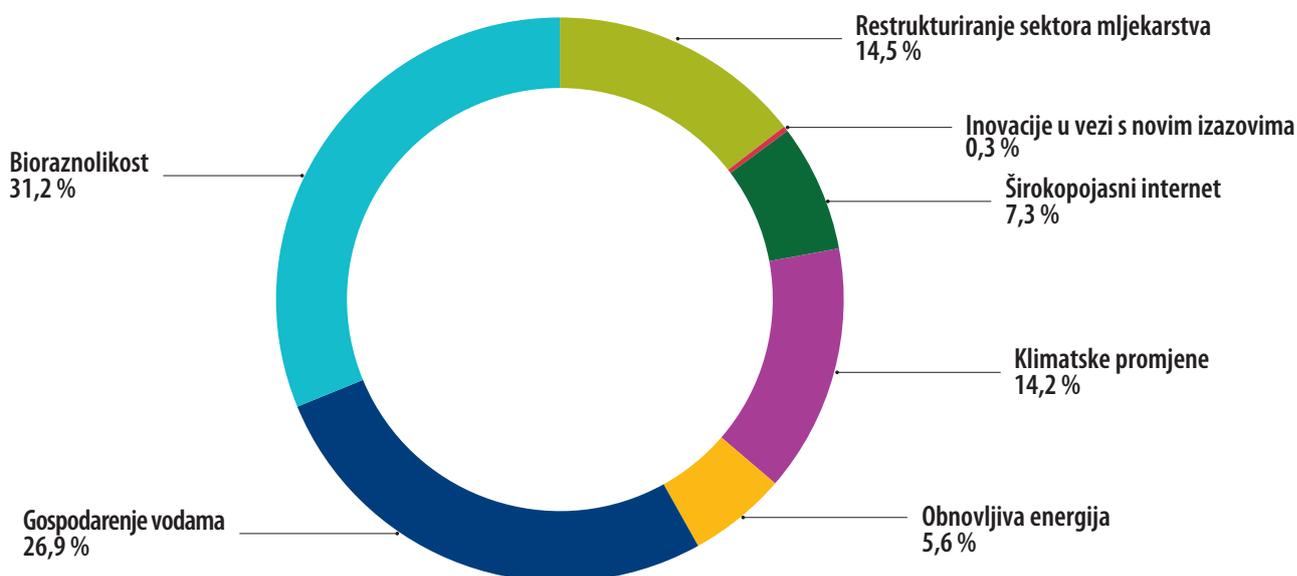
61

Godine 2010., okviru prvih izmjena planova za ruralni razvoj nakon „sistematskog pregleda”, države članice izdvojile su 26,9 % dodatnih sredstava ZPP-a (1,3 milijarde eura) za „nove izazove” gospodarenja vodama⁵² (vidjeti **sliku 8.**). Prosječna stopa provedbe u vezi s tim sredstvima na kraju 2012. godine iznosila je 17,5 % za skupinu država EU 27, premda se ta brojka znatno razlikuje među pojedinim državama članicama⁵³ (za više pojedinosti vidjeti **prilog IV.**). Iako je „sistematskim pregledom” pružena prilika da se pitanja gospodarenja vodama dodatno ugrade u planove za ruralni razvoj, većina je država članica u praksi vrlo slabo iskoristila dodatna sredstva.

- 49 Odluka Vijeća 2009/61/EZ od 19. siječnja 2009. o izmjeni Odluke 2006/144/EZ o strateškim smjernicama Zajednice za ruralni razvoj (programsko razdoblje od 2007. do 2013.) (SL L 30, 31.1.2009., str. 112.) [posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 27., str. 296.].
- 50 Uvodna izjava 3. Odluke 2009/61/EZ: „U procjeni provedbe reforme zajedničke poljoprivredne politike iz 2003. uočeno je da su klimatske promjene, obnovljiva energija, upravljanje vodama, bioraznolikost i restrukturiranje sektora mlijeka ključni novi izazovi za europsku poljoprivredu.”
- 51 COM(2008) 800 final od 26 studenoga 2008.
- 52 Sud je svjestan da dio sredstava koji se odnosi na „novi izazov” biološke raznolikosti može imati pozitivan učinak i na vodu.
- 53 Komisija ne raspolaže potvrđenim podatcima za navedene stope provedbe. Međutim, podatci koje iznosi Sud temelje se na informacijama koje je dostavila Komisija.

Slika 8.

Planirana raspodjela sredstava „sistematskog pregleda” i oporavka po „novim izazovima”, stanje u 2010. godini



Izvor: Europska komisija.

Načelo po kojem onečišćivač snosi financijske posljedice nije uključeno u ZPP

62

Načelo po kojem onečišćivač snosi financijske posljedice obvezuje onečišćivača da snosi troškove sprječavanja, kontrole i sanacije onečišćenja⁵⁴. Danas je to načelo zakonska obveza koju EU podupire svojim Ugovorom o funkcioniranju⁵⁵ i Direktivom o odgovornosti za okoliš⁵⁶, te se na njega izričito poziva u članku 9. Okvirne direktive o vodama.

63

Poljoprivredna praksa donosi koristi i opterećenja za okoliš. Nepovoljni utjecaji poljoprivrede na okoliš često podrazumijevaju ispuštanje neželjenih kemikalija (onečišćujuće tvari) u okoliš. „Difuzna priroda onečišćenja uzrokovano poljoprivredom i poteškoće s otkrivanjem onečišćivača otežavaju provedbu zakona za zaštitu okoliša i raspodjelu odgovornosti za odštetu⁵⁴.” Svejedno, „ako su poljoprivredne djelatnosti štetne za okoliš i time utječu na privatnu i javnu imovinu⁵⁴, trebalo bi se primjenjivati načelo po kojem onečišćivač snosi financijske posljedice”. Mehanizmi za provedbu načela po kojem onečišćivač snosi financijske posljedice možda i postoje (poput novčanih kazni koje se određuju na razini država članica), ali oni ne utječu na plaćanja koja primaju korisnici sredstava ZPP-a.

64

Kazne koje se trenutno određuju poljoprivrednicima koji ne ispunjavaju obveze višestruke sukladnosti (koji, primjerice, prelaze prihvatljive zakonske razine onečišćenja) nisu izračunane na temelju troškova prouzrokovane štete te stoga mogu predstavljati samo dio tih troškova. U mnogim slučajevima one nisu razmjerne težini poljoprivrednikovog kršenja obveza višestruke sukladnosti. To je opažanje već navedeno u tematskom izvješću Suda br. 8/2008. U tom pogledu Sud još jednom skreće pozornost na nedostatke u vezi s primjenom uvjeta višestruke sukladnosti navedene u dijelu od 40. do 43. odlomka. Stoga uvjet višestruke sukladnosti trenutno, na način kako se sada primjenjuje, može ponuditi koristan, ali i samo djelomičan odgovor na načelo po kojem onečišćivač snosi financijske posljedice.

65

Znatan broj plaćanja iz fonda za ruralni razvoj nije povezan s uvjetom višestruke sukladnosti⁹. Stoga će poljoprivrednici koji uzrokuju onečišćenje nastaviti dobivati ta sredstva bez ikakvoga smanjenja. Trenutno ne postoji nikakav mehanizam koji uzima u obzir razmjere troškova sprječavanja i sanacije onečišćenja koje poljoprivrednik uzrokuje i koji na temelju toga umanjuje plaćanja iz fonda za ruralni razvoj.

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

55 Članak 191. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

56 Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 143, 30.4.2004., str. 56.), izmijenjena Direktivom 2006/21/EZ (SL L 102, 11.4.2006., str. 15.) i Direktivom 2009/31/EZ (SL L 140, 5.6.2009., str. 114.).

Sustavi za praćenje i evaluaciju ne pružaju cjelovitu sliku

66

Već je prošao niz godina od stavljanja snažnog naglaska na vodnu politiku EU-a i od uspostave instrumenata ZPP-a koji imaju mogućnosti za rješavanje pitanja u vezi s vodama:

- (i.) uvjet višestruke sukladnosti uveden je 2003. godine, a od 2005. godine obvezno se primjenjuje na sve poljoprivrednike koji primaju izravna plaćanja;
- (ii.) fond za ruralni razvoj uključen je u ZPP 2000. godine; a
- (iii.) Okvirna direktiva o vodama stupila je na snagu 2000. godine, donoseći obvezu za države članice da do 2006. godine uspostave operativne sustave za praćenje.

67

U svojem današnjem obliku sustavi za praćenje ne pružaju sveobuhvatni pregled opterećenja za vode uzrokovanih poljoprivredom. Informacije su u tom pogledu nepotpune, rascjepkane te povremeno zakašnjele. Razlozi su sljedeći:

- (i.) sustavi za praćenje i evaluaciju u vezi sa ZPP-om od ograničene su koristi u pogledu informacija u vezi s vodama;
- (ii.) mehanizmi za praćenje vodne politike kasno su uspostavljeni i nepotpuni su; te
- (iii.) nijedan postojeći informacijski sustav ne može osigurati potrebne podatke za stvaranje poveznice između kvalitete i količine vode i poljoprivredne prakse.

Sustavi za praćenje i evaluaciju u vezi sa ZPP-om od ograničene su vrijednosti za mjerenje napretka u smjeru vodnih ciljeva utvrđenih u propisima ZPP-a

68

Pravo EU-a⁵⁷ obvezuje države članice da Komisiji podnose godišnje izvješće s „rezultati(ma) kontrola u vezi s višestrukoum sukladnosti”. Ti rezultati odnose se na broj provedenih provjera i kršenja različitih obveza višestruke sukladnosti. Ne obuhvaćaju informacije o učinku uvjeta višestruke sukladnosti na kvalitetu ili količinu vode, što im nikada nije ni bila svrha.

69

Komisija prati i provodi evaluaciju svih aktivnosti ruralnog razvoja za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine putem zajedničkog okvira praćenja i evaluacije (ZOPE). ZOPE koristi pokazatelje kojima se mjeri napredak u smjeru ciljeva ruralnoga razvoja, kao i evaluacije neovisnih ocjenjivača.

57 Članak 84. stavak 1. točka (e) Uredbe (EZ) br. 1122/2009.

70

U pogledu voda, ZOPE-om je utvrđeno pet osnovnih pokazatelja⁵⁸, jedan pokazatelj rezultata („područje pod uspješnim upravljanjem zemljištem kojim se doprinosi kvaliteti vode“) i jedan pokazatelj učinka („poboljšanje kvalitete vode“). Revizijom je utvrđeno da pokazatelj rezultata nije dovoljno precizan jer ne određuje što se točno misli pod „uspješnim upravljanjem zemljištem“, pokazatelj učinka na kvalitetu vode odnosi se samo na nitrate i fosfor, a pokazatelj za količinu vode ne postoji. Osim toga, izvješća država članica o svim pokazateljima ZOPE-a često su zastarjela ili nepotpuna. Države članice u mnogo slučajeva nisu odredile ciljne vrijednosti.

71

U dokumentu sa smjernicama za ZOPE⁵⁹ utvrđeno je pet evaluacijskih pitanja u vezi s vodama. Otkriveno je nekoliko dobrih primjera srednjoročnih evaluacija u kojima su ocjenjivači uspjeli izmjeriti učinak određenih (pod)mjera na kvalitetu vode koristeći se modelima, anketama korisnika i kvalitativnim istraživanjima (vidjeti **okvir 14.**). Međutim, to nije uopćeni pristup te postoje jasni nedostaci u vezi sa sustavnim mjerenjem rezultata i učinaka, cjelovitosti podataka, pouzdanosti i dosljednosti. Nekoliko srednjoročnih evaluacija skreće pozornost na nepostojanje ciljnih vrijednosti u planovima za ruralni razvoj, što otežava procjenu napretka u smjeru ciljeva vezanih za vode.

- 58 Kvaliteta vode (bruto bilanca hranjivih tvari), kvaliteta vode (onečišćenje nitratima i pesticidima), kvaliteta vode (% teritorija koji je označen kao područje ugroženo nitratima), uporaba vode (% navodnjavanog obrađenog poljoprivrednog zemljišta), zaštitne šume, koje su u prvom redu namijenjene zaštiti tla i voda.
- 59 Priručnik za zajednički okvir praćenja i evaluacije. Dokument sa smjernicama, GU za poljoprivredu i ruralni razvoj, rujna 2006. godine.

Okvir 14.

Dobri primjeri izmjerenih učinaka u srednjoročnim evaluacijama

Italija (Lombardija) – Za mjeru 214. (agro-okolišna plaćanja), ocjenjivač je pomoću modela na razini parcela izračunao višak dušika i omjer izloženosti i toksičnosti izmjerene u podzemnim vodama zbog uporabe pesticida. Na regionalnoj je razini sveukupno smanjenje viška dušika zbog mjere 214. iznosilo 2,6 kg/ha, dok je smanjenje omjera izloženosti i toksičnosti iznosilo 3,9 %. Učinak mjere bio je izraženiji u područjima gdje je primjena mjere bila uspješnija.

Mehanizmi za praćenje vodne politike nepotpuni su

72

U skladu s člankom 8. Okvirne direktive o vodama, države članice dužne su osigurati „uspostavu [...] programa praćenja stanja voda radi dobivanja jasnog i sveobuhvatnog pregleda stanja voda u svakom vodnom području“.

Programi za praćenje trebali su postati operativni do 2006. godine i obuhvatiti program nadzornog praćenja (za cijelo područje) i program operativnog praćenja (češće i detaljnije praćenje usmjereno na otkrivanje problematičnih područja). Države članice mogu se odlučiti i za uspostavu programa istraživačkog praćenja (npr. za određene tvari).

73

Nakon procjene programa država članica za praćenje u 2012. godini, Europska agencija za okoliš u izvješću je navela sljedeće: „Postoje primjeri vrlo dobrih i kvalitetnih izvješća. Međutim, postoje i slučajevi u kojima u izvješćima ima nedorečenosti ili proturječja⁶⁰.“ U jednom drugom izvješću, Komisija navodi sljedeće: „Jasan nedostatak u praćenju proizlazi iz informacija koje se dostavljaju Komisiji. [...] U pojedinim državama članicama ekološko i kemijsko stanje voda nije poznato za preko 50 % vodnih tijela⁶¹.“ U pojedinim su državama članicama mreže za praćenje kasno uspostavljene

i/ili imaju metodološke nedostatke. Revizijom je utvrđeno da se praćenje u pojedinim državama članicama usredotočuje na prikupljanje informacija o stanju vodnih tijela ne vodeći mnogo računa o praćenju opterećenja za vode (vidjeti **okvir 15.**). Na lokalnoj razini postoje određene znanstvene studije ili pokusne mreže koje stvaraju poveznice između poljoprivredne prakse i kvalitete vode (vidjeti **okvir 16.**).

60 Izvješće Europske agencije za okoliš br. 8/2012 „Europske vode – procjena stanja i opterećenja.“

61 COM(2012) 670 final. Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Okvirne direktive o vodama (2000/60/EZ). Planovi za upravljanje riječnim sljevovima.

Okvir 15.

Primjer nedostataka u mreži za praćenje

Francuska – U pregledu uspješnosti plana za upravljanje riječnim slijevom ne postoje točno određeni pokazatelji za izdvojeno praćenje opterećenja uzrokovanih poljoprivredom. Jedan od postojećih pokazatelja odnosi se na sveukupni učinak djelatnosti kućanstava, industrije i poljoprivrede na stanje voda. Isto vrijedi i za pokazatelj koji se odnosi na prelaženje mjerljivih ciljnih vrijednosti na čvorištima.

Također u Francuskoj, jednim pokazateljem količine vode koja se crpi iz podzemnih i površinskih vodnih tijela u različitim sektorima djelatnosti mjeri se voda korištena za navodnjavanje, ali taj pokazatelj i. nema mjerljivi cilj i ii. ne omogućuje usporedbu zahvaćenih količina s održivim zahvaćanjem u vremenima nestašica vode.

Okvir 16.

Dobri primjeri mreža za praćenje

U Nizozemskoj postoje dvije posebne mreže za praćenje koje stvaraju poveznice između poljoprivrede i vode. Jedna od njih procjenjuje koncentracije cijelog niza tvari na poljoprivrednim gospodarstvima i povezuje ih s bazom podataka s informacijama o načinima upravljanja, stajskim gnojivom i sredstvima koja se koriste itd. Druga mreža koristi postojeće točke za ispitivanje u poljoprivrednim područjima za procjenu utjecaja poljoprivrede na kvalitetu voda (udio fosfora i dušika).

U Danskoj postoji program za praćenje usmjeren na evidentiranje učinka nacionalnih planova za vodeni okoliš i ostalih programa za poljoprivredni sektor na izlučivanje hranjivih tvari u vodeni okoliš. Šest reprezentativnih slivnih područja prati se izravnim mjerenjima, razgovorima s poljoprivrednicima o poljoprivrednoj praksi i izradom modela odnosa poljoprivrede i gubitka hranjivih tvari u okoliš.

74

Praćenje u sklopu Okvirne direktive o vodama stoga je produbilo saznanja o stanju europskih voda i opterećenjima koja im prijete, ali još uvijek nije cjelovito te se rezultati moraju tumačiti uz oprez zbog nepotpunosti podataka i metodoloških nedostataka. U većini slučajeva države članice ne provode praćenje pojedinačnih mjera u programima iz planova za upravljanje riječnim sljevovima (vidjeti **tablicu 2.**).

75

U pogledu praćenja udjela nitrata u površinskim i podzemnim vodama, Direktiva o nitratima⁶² obvezuje države članice da „izrađuju i provode odgovarajuće programe praćenja kako bi ocijenile učinkovitost programa djelovanja”. Svake četiri godine dužne su podnijeti izvješće o koncentracijama nitrata u podzemnim i površinskim vodama, eutrofikaciji površinskih voda, učinku programa djelovanja na kvalitetu voda, kao i o poljoprivrednoj praksi, preispitivanju područja ugroženih nitratima i programa djelovanja te očekivanim budućim kretanjima kvalitete vode⁶³. Ta izvješća država članica koriste se kao osnova za sažeto izvješće Europske komisije o provedbi Direktive. Međutim, postoje određena kašnjenja država članica u izvješćivanju koje je propisano Direktivom o nitratima. Sažeto izvješće EU-a za razdoblje od 2008. do 2011. godine objavljeno je tek 4. listopada 2013. godine⁶⁴.

76

Pojedinačna izvješća država članica za razdoblje od 2008. do 2011. godine razlikuju se u kvaliteti i pristupu. U sažetom izvješću Komisija navodi sljedeće: „Među državama članicama postojale su velike razlike kako u pogledu formata tako i kvalitete sadržaja izvješća, što je otežalo izradu dosljedne objedinjene sinteze na razini EU-a. Isto su tako u nekoliko slučajeva digitalni podatci priloženi pisanim izvješćima država članica bili nedosljedni i bilo ih je teško tumačiti te su ih države članice trebale pojašnjavati.” Osim što podatci nisu uvijek dostupni za sve države članice, u pojedinim se slučajevima ne mogu uspoređivati između država članica.

62 Članak 5. stavak 6. Direktive o nitratima (91/676/EEZ).

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

64 Radni dokument službi Komisije SWD(2013) 405 final priložen Izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive Vijeća 91/676/EEZ o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora, temeljen na izvješćima država članica za razdoblje od 2008. do 2011. godine.

Potrebno je dodatno poboljšati sustav WISE, „pristupnik informacijama o europskim vodama“

77

Sustav WISE (informacijski sustav za europske vode, eng. *Water Information System for Europe*) izrađen je 2003. godini kao alat za izvješćivanje država članica i kao internetski portal na kojem su dostupne informacije o vodama na razini EU-a. Sustav WISE prikuplja informacije putem nekoliko podatkovnih tokova koji potječu ili iz obveznih podataka koje prikuplja Komisijin GU za okoliš na temelju obveza koje proizlaze iz Okvirne direktive o vodama te Direktiva o urbanim otpadnim vodama, o vodi za kupanje i o vodi za piće, ili iz dobrovoljnih podataka koje Europska agencija za okoliš prikuplja na godišnjoj razini⁶⁵. U sustavu WISE ne nalaze se podatci koje države članice dostavljaju na temelju obveza iz Direktive o nitratima⁶⁶, kao ni podatci koje GU za poljoprivredu prikuplja putem ZOPE-a. Podatci prikupljeni i uspoređeni putem sustava WISE od 2003. do 2011. godine bili su usredotočeni na kvalitetu vode, a ne na količinu vode ili rizik od nestašice vode⁴.

78

Unatoč mogućnosti pružanja sveobuhvatnih informacija o vodama u Europi, sustav WISE nailazi na određene poteškoće. Neki podatkovni tokovi u sustavu WISE nisu u potpunosti integrirani. Zbog pitanja tajnosti podataka, opsega, učestalosti podataka (npr. godišnji prosjeci naspram četverogodišnjih prosjeka) i obrade podataka u državama članicama (neke zemlje dostavljaju sjedinjene podatke), nije uvijek moguće usporediti podatke kako bi se mogli u potpunosti iskoristiti.

Komisijina nastojanja da izradi pokazatelje koji povezuju kvalitetu i količinu vode i poljoprivrednu praksu još nisu polučila uspjeh

79

Komisija od 2002. godine radi na izradi niza agro-okolišnih pokazatelja kojima bi se pratilo uključivanje pitanja u vezi s okolišem u ZPP na razini EU-a, država članica i regija⁶⁷. Dostupnost podataka u praksi predstavlja problem za većinu tih pokazatelja (vidjeti **tablicu 5.**). Nije dan agro-okolišni pokazatelj ne stvara poveznicu s određenom pojedinačnom poljoprivrednom praksom.

65 Pokazatelji vezani za poljoprivredu i vodu koje koristi Europska agencija za okoliš su: bruto bilanca hranjivih tvari; korištenje slatkovodnih resursa; tvari koje troše kisik u rijekama; hranjive tvari u slatkoj vodi; hranjive tvari u prijelaznim, obalnim i morskim vodama; klorofil u prijelaznim, obalnim i morskim vodama; pesticidi u podzemnim vodama (Izvješće Europske agencije za okoliš o ekološkim pokazateljima u 2012. godini).

66 U pogledu nitrata, Europske agencije za okoliš i GU za okoliš posljednjih godina rade na usavršavanju podataka iz izvješća o stanju okoliša te podataka koji se prikupljaju na temelju Direktive o nitratima i Okvirne direktive o vodama. Cilj je smanjiti opterećenje za države članice u pogledu izvješćivanja i istodobno poboljšati usporedivost i dosljednost podataka iz različitih izvora. Ovaj je posao trenutno zaustavljen.

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

Tablica 5.

Pregled agro-okolišnih pokazatelja koji otkrivaju glavna opterećenja za kvalitetu i količinu vode

Naziv agrookolišnog pokazatelja	Glavni pokazatelj / potpokazatelj	Nadležno tijelo	Uočeni problemi
Bruto bilanca dušika	Mogući višak dušika na poljoprivrednim zemljištima (kg/ha/godina)	Eurostat	Metode za izračun bruto bilance dušika nisu usklađene u svim zemljama, podatci iz različitih država ne mogu se uspoređivati.
Rizik od onečišćenja fosforom	Mogući višak fosfora na poljoprivrednim zemljištima (kg/ha/godina) Ugroženost izluživanjem/otjecanjem fosfora	Eurostat GU za okoliš	Metode za izračun bruto bilance fosfora nisu usklađene u svim zemljama, podatci iz različitih država ne mogu se uspoređivati. Još nije spremno zbog ograničene dostupnosti podataka i metodoloških problema.
Kvaliteta vode – onečišćenje nitratima	Rijeke i podzemne vode s koncentracijama nitrata iznad 50 mg NO ₃ /l Koncentracije nitrata iznad 25 mg NO ₃ /l su prag za upozorenje	Eurostat	Dostupni podatci nisu dovoljno detaljni kako bi se utvrdilo jesu li kretanja različita u onim područjima koja imaju pogodnosti mjera ZPP-a u odnosu na ona koja nemaju. Ne razlikuju se regije, vrste tla i sl., iako bi to bilo korisno radi utvrđivanja uzroka tih kretanja.
Kvaliteta vode – onečišćenje pesticidima		Europska agencija za okoliš	Dostupne su ograničene informacije. Nema pouzdanih podataka o pesticidima u podzemnim vodama.
Navodnjavanje	Udjel (%) navodnjavane površine u obrađenom poljoprivrednom zemljištu (i kretanje)	Eurostat	Nema informacija o mjeranju potrošnje vode radi mjerenja učinkovitosti. Ne dostavljaju se informacije na razini vodnog područja. Nema poveznice s korištenjem vode (zahvaćanje vode i stanje vode u određenom području).
Zahvaćanje vode	Godišnje zahvaćanje vode po izvorima i sektorima Korištenje vode po vodoopskrbnim kategorijama i korisnicima	Europska agencija za okoliš/ Eurostat	Podatci su dostupni samo za između polovice i dvije trećine država članica.
Rizik od pesticida	Indeks rizika od štete uzrokovane toksičnošću i izloženosti pesticidima	GU za zdravlje i potrošače	Nema dostupnih podataka za ovaj pokazatelj. Podatci o prodaju pesticida trebali su biti dostavljeni 2013., a podatci o uporabi pesticida od 2015.godine.

Napomena: Postoji cijeli niz drugih agro-okolišnih pokazatelja koji imaju neizravne poveznice s vodama. To su u prvom redu potrošnja mineralnog gnojiva u poljoprivredi, potrošnja pesticida, obrasci uzgoja nasada, obrasci uzgoja stoke, zemljišni pokrov, gospodarenje stajskim gnojivom, specijalizacija poljoprivrednih gospodarstava i intenzifikacija/ekstenzifikacija poljoprivrednih gospodarstava.

Zaključci i preporuke

80

Komisija i države članice postavile su ambiciozne ciljne vrijednosti u području politike za poboljšanje gospodarenja vodom u EU-u u srednjem, odnosno dugom roku. Poljoprivreda kao jedan od najvećih potrošača i onečišćivača vode u tome treba odigrati važnu ulogu. Na to je stavljen naglasak kako prilikom izrade Okvirne direktive o vodama tako i u nešto novijem političkom sporazumu o budućnosti zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).

81

Kako bi se dosegnule te ambiciozne ciljne vrijednosti, ZPP se mora provoditi na način koji potiče najdjelotvorniju i najučinkovitiju potrošnju vode u poljoprivredi i odvraća od rastrošnosti, onečišćenja i sl. Većina sredstava EU-a i plaćanja poljoprivrednicima uvjetovano je određenom dobrom praksom u vezi s vodama (u sklopu režima višestruke sukladnosti). Za posebne projekte u vezi s vodama putem mjera za ruralni razvoj izdvojena su znatna sredstva.

82

Revizijom je ispitano jesu li ciljevi vodne politike EU-a uspješno uključeni u ZPP. Sud zaključuje da su Komisija i države članice u tome uspjele samo djelomično. Uzrok leži u neusklađenosti između onoga što se želi postignuti ciljevima politike i mogućnosti instrumenata koji se koriste za uvođenje promjena. Instrumenti koji se trenutno koriste u ZPP-u za rješavanje pitanja u vezi s vodama dosad nisu uspjeli ostvariti dovoljan napredak u smjeru ambiciozno postavljenih ciljnih vrijednosti u pogledu voda. Revizija je ukazala na nedostatke ne samo u izradi i primjeni uvjeta višestruke sukladnosti nego i u korištenju sredstava za ruralni razvoj, te je upozorila na kašnjenja i nedostatke u provedbi Okvirne direktive o vodama.

83

U pogledu uvjeta višestruke sukladnosti, revizija je ukazala na to da obveza višestruke sukladnosti nije obuhvaćen niz važnih pitanja u vezi s vodama (odlomci od 35. do 37.), kao i da Komisija nije osigurala prikladnost standarda za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete (DPEU) na razini država članica ili da su oblikovani na takav način da promiču dobru poljoprivrednu praksu (odlomak 38. i odlomci od 44. do 48.). Osim toga uvjet višestruke sukladnosti, na način kako se trenutno primjenjuje, može ponuditi koristan, ali i samo djelomičan odgovor na načelo po kojem onečišćivač snosi financijske posljedice, a kazne povezane s uvjetom višestruke sukladnosti nisu izračunate na temelju troškova prouzrokovane štete te stoga mogu predstavljati samo dio tih troškova (odlomci od 62. do 65.).

84

U kontekstu reforme ZPP-a za novo programsko razdoblje (od 2014. do 2020. godine) postavljeni su još ambiciozniji ciljevi u vezi s uključivanjem ciljeva vodne politike u ZPP. Komisija u tom novom razdoblju želi povećati opseg uvjeta višestruke sukladnosti. Imajući na umu vlastita prethodna opažanja o funkcioniranju uvjeta višestruke sukladnosti, Sud preporučuje sljedeće:

1. preporuka

Komisija bi zakonodavcu EU-a trebala predložiti potrebne izmjene u postojećim instrumentima (uvjetu višestruke sukladnosti i fondu za ruralni razvoj) ili po potrebi nove instrumente koji bi mogli ispuniti i ambicioznije ciljeve u vezi s uključivanjem ciljeva vodne politike u ZPP.

85

Budući da su uvjet višestruke sukladnosti i fond za ruralni razvoj glavni instrumenti za uključivanje pitanja u vezi s vodama u ZPP, Sud zaključuje da na razini država članica postoje nedostatci u primjeni uvjeta višestruke sukladnosti (odlomci od 40. do 43.) i da mogućnosti programa država članica za ruralni razvoj za rješavanje pitanja u vezi s vodama nisu u potpunosti iskorištene (odlomci od 49. do 61.). Sud stoga preporučuje sljedeće:

2. preporuka

Države članice trebale bi:

- ukloniti nedostatke u uspješnosti vlastitih provjera višestruke sukladnosti otkrivene tijekom revizije,
- odrediti odgovarajuće kazne u slučaju kršenja odredbi,
- staviti veći naglasak na to da u svojim planovima za ruralni razvoj utvrde probleme u vezi s vodama i osiguraju da su ti planovi usklađeni s planovima za upravljanje riječnim sljevovima,
- izraditi i strogo primjenjivati zaštitne mehanizme kako bi se izbjegle nepovoljne nuspojave za vode uzrokovane djelatnostima koje se financiraju iz fonda za ruralni razvoj,
- aktivnije razmotriti i prikladno promicati korištenje sredstava namijenjenih pitanjima u vezi s vodama na način koji je sukladan dobrom financijskom upravljanju.

86

S obzirom na važnost Okvirne direktive za vode u kontekstu vodne politike EU-a i imajući na umu izraženu potrebu da se pitanja u vezi s gospodarenjem vodama uključe u druga područja politike poput poljoprivrede, Sud zaključuje da su kašnjenja i nedostatci koji su utjecali na provedbu Okvirne direktive o vodama otežali uključivanje ciljeva vodne politike u ZPP (odlomci od 21. do 32. i od 72. do 76.). Uzimajući u obzir činjenicu da se vodna politika EU-a u stvarnosti provodi sredstvima iz drugih područja politike (poput ZPP-a) i pazeći na usklađenost vodne i poljoprivredne politike EU-a, Sud preporučuje sljedeće:

3. preporuka

Komisija bi trebala predložiti odgovarajuće mehanizme koji mogu djelotvorno proizvesti povoljan učinak na kvalitetu programskih dokumenata država članica u vezi s Okvirnom direktivom o vodama i osigurati da se ne odstupa od rokova utvrđenih Okvirnom direktivom o vodama. U tu bi se svrhu prije dodjele sredstava za ruralni razvoj trebali osigurati minimalni uvjeti u vezi s provedbom Okvirne direktive o vodama.

Države članice trebale bi hitno ubrzati proces provedbe Okvirne direktive o vodama i za sljedeći upravljački ciklus (2015. godinu) poboljšati kvalitetu svojih planova za upravljanje riječnim sljevovima tako da utvrde pojedinačne mjere (npr. u pogledu opsega, rokova, ciljnih vrijednosti i troškova) i učine ih dovoljno jasnima i konkretnima na operativnoj razini.

Zaključci i preporuke

87

Sud također zaključuje da se na razini Europe i država članica ne zna dovoljno o opterećenjima za vode koje uzrokuju poljoprivredne djelatnosti, kao ni o tome kako se ta opterećenja postupno mijenjaju (odlomci od 66. do 79.). Na razini Komisije i država članica utvrdili smo sljedeće nedostatke:

- sustavi za praćenje i evaluaciju u vezi sa ZPP-om od ograničene su vrijednosti za mjerenje napretka u smjeru vodnih ciljeva utvrđenih u propisima ZPP-a,
- sustav WISE (informacijski sustav za europske vode, engl. *Water Information System for Europe*) je nepotpun,
- Komisijina nastojanja da izradi pokazatelje koji povezuju kvalitetu i količinu vode i poljoprivrednu praksu još nisu polučila uspjeh.

Sud stoga preporučuje sljedeće:

4. preporuka

Komisija bi se trebala bolje upoznati s poveznicama između kvalitete/količine vode i poljoprivredne prakse na način da poboljša postojeće sustave za praćenje i osigura da mogu barem izmjeriti postupne promjene opterećenja za vode uzrokovanog poljoprivrednim djelatnostima. To bi omogućilo prepoznavanje područja kojima su sredstva ZPP-a najpotrebnija.

S obzirom na to da kvaliteta informacija o vodama za EU u cjelini ovisi o kvaliteti informacija koje dostave države članice, kao i na to da je dostupnost tih informacija preduvjet za donošenje dobrih odluka u području politike, države članice potiču se na poboljšavanje pravodobnosti, pouzdanosti i dosljednosti podataka koje dostavljaju Komisiji i Europskoj agenciji za okoliš.

I. sudsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda gospođa Rasa BUDBERGYTĖ, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg 26. ožujka 2014. godine.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Revizijska pitanja i kriteriji korišteni u reviziji



Rezultati ankete: glavne promjene o kojima su izvijestila savjetodavna tijela za poljoprivredna gospodarstva nakon uvođenja uvjeta višestruke sukladnosti

Molimo navedite primjere eventualnih promjena u poljoprivrednoj praksi koje ste uočili od uvođenja uvjeta višestruke sukladnosti

Broj odgovora



Primjeri pitanja u vezi s vodama koja nisu obuhvaćena uvjetom višestruke sukladnosti

	Uporaba fosfora u poljoprivredi	Korištenje pesticida u neposrednoj blizini vodnih tijela
Uporaba u poljoprivredi	Fosfor ulazi na poljoprivredno zemljište putem mineralnih i organskih gnojiva (npr. mješavina NPK ili stajskog gnojiva/gnojevke) te se upotrebljava u hrani za životinje.	Pesticidi štite usjeve od štete koju uzrokuju korov, bolesti i kukci.
Utjecaj na vode	Fosfor može ući u površinske vode i uzrokovati probleme s kvalitetom vode poput eutrofikacije.	Prskanje pesticida iz zraka moglo bi uzrokovati znatne štetne učinke na zdravlje ljudi i na okoliš, posebno zbog zanošenja ¹ . Procijenjeno je da samo 0,1 % pesticida koji se koriste dopire do ciljanih štetočina dok većina pesticida (99,9 %) ostaje i nepovoljno utječe na okoliš ² (npr. na vodna tijela).
Trenutno stanje	Europska agencija za okoliš procjenjuje da se doprinos poljoprivrede količinama fosfora u površinskim vodama kreće između 20 % i preko 50 % ³ . Novija Komisijina izvješća ukazuju na to da se dobro stanje u vezi s fosforom ne može postići 2015., nego tek 2027. godine (12 godina nakon roka postavljenog u Okvirnoj direktivi o vodama).	Europska agencija za okoliš tvrdi da na razini Europe postoje ograničene sveukupne informacije te da ne postoje pouzdani podaci o pesticidima u podzemnim vodama. U izvješću br. 9/2012 Europska agencija za okoliš navodi da su pesticidi široko rasprostranjeni uzrok lošeg kemijskog stanja u rijekama.
Što se trenutno poduzima?	Izgledno je da će obveze u vezi s nitratima (SMR4) neizravno utjecati na razine fosfora. Poljoprivrednici u područjima ugroženim nitratima moraju se pridržavati granica nitrata, što podrazumijeva praćenje razine i odabir trenutka za korištenje gnojivke i stajskog gnojiva. Time se usputno ograničava korištenje fosfora. Pojedine su države članice, poput Nizozemske, iskoristile priliku da poduzmu nešto u pogledu difuznog onečišćenja fosforom u svojim programima djelovanja za nitrate i izričito uvele poljoprivredne standarde za korištenje fosfata.	Pojedine su države članice, poput Francuske i Španjolske (Andaluzija), u standard DPEU za granične pojaseve uvele ograničenja uporabe pesticida tako što su zabranile uporabu tih tvari na određenoj udaljenosti od vodnih tijela. U ostalih pet država članica/regija posjećenih tijekom revizije ograničenja na graničnim pojasevima odnose se na gnojiva, a ne na pesticide (vidjeti tablicu 3.).

1 Direktiva 2009/128/EZ.

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

3 Rješavanje problema u vezi s fosforom u poljoprivrednoj praksi, završno izvješće Europskoj komisiji. Belgijska Služba za tla, studeni 2005. g.
<http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>.

Dodatna sredstva „sistematskog pregleda“ i oporavka koja su dodijeljena državama članicama i iskorištena za gospodarenje vodama

Država članica ¹	Sredstva EPFRR-a u milijunima eura		Stopa provedbe (%)
	Sredstva za „sistematski pregled“ i plan oporavka izdvojena za „nove izazove“ gospodarenja vodama (podatci za 2010. g.)	Rashodi ³ (do kraja 2012. g.)	
Belgija	21,6	20,1	92,9
Bugarska	19,0	8,7	45,9
Češka Republika	7,0	2,4	34,4
Danska	61,0	7,6	12,5
Njemačka	166,0	78,0	47,0
Irska	26,0	0,4	1,6
Grčka	70,0	0,0	0,0
Španjolska	188,6	47,2	25,0
Francuska	460,5	3,4	0,7
Italija	88,5	20,4	23,0
Nizozemska	21,0	1,1	5,2
Poljska	34,0	0,0	0,0
Rumunjska	22,0	0,0	0,0
Slovenija	1,0	0,2	17,7
Finska	31,0	2,3	7,3
Švedska	-	35,4	-
Ujedinjena Kraljevina	104,0	5,7	5,4
Skupina EU27	1 332,0	232,9	17,5

1 Države članice koje nisu izdvojile nikakva sredstva „sistematskog pregleda“ i plana oporavka za gospodarenje vodama nisu stavljene na popis.

2 Na temelju objava za medije COM IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 i IP 10/102.

3 Podatke je dostavila Komisija na temelju sveukupnih podataka dobivenih praćenjem za skupinu država EU27 za 2010., 2011. i 2012. godinu.

Sažetak

Zajednički odgovor na odlomke V i VI

Komisija želi naglasiti da se višestrukom sukladnosti povećala svijest poljoprivrednika i da su se poboljšale njihove prakse u pogledu voda. Komisija, međutim, napominje da provedba višestruke sukladnosti država članica još uvijek pokazuje određene slabosti.

Važno zakonodavstvo EU-a koje se odnosi na vode, posebno u pogledu nitrata i pesticida, već je uključeno u opseg višestruke sukladnosti. Preostala pitanja u pogledu voda trebale bi rješavati države članice pri ispunjavanju obveza iz Okvirne direktive o vodama. Programima mjera trebalo bi obuhvatiti sve obvezne zahtjeve utvrđene člankom 11. stavkom 3. Relevantne mjere u skladu s Okvirnom direktivom o vodama uvest će se pravodobno u opseg višestruke sukladnosti kada obveza na razini poljoprivrednoga gospodarstva bude dovoljno jasna. U međuvremenu su određeni standardi za dobre poljoprivredne i ekološke uvjete (DPEU) kako bi se obuhvatili određeni osnovni zahtjevi koji već postoje u nacionalnom zakonodavstvu i povezali s plaćanjima iz ZPP-a.

U pogledu ruralnog razvoja Komisija smatra da će u razdoblju 2014. – 2020. doći do poboljšanja koja će biti rezultat:

- prisutnosti „značajnih područja” isključivo povezanih s vodom (potprioriteti) u okviru same nove Uredbe o ruralnom razvoju, i to s odgovarajućim pokazateljima u odnosu na koje će države članice odrediti ciljeve u okviru svojih programa ruralnog razvoja;
- obveze, u okviru nove Uredbe o ruralnom razvoju, prema kojoj je potrebno određenim mjerama potrošiti najmanje 30 % ukupnih doprinosa iz EPFRR-a za svaki program ruralnog razvoja za prilagodbu klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje te pitanja okoliša;

- bolje upoznatosti država članica s analitičkim okvirom politike ruralnog razvoja i procesa izrade planova za upravljanje riječnim sljevovima (u okviru Okvirne direktive o vodama);
- posebnih uvjeta u novoj Uredbi o ruralnom razvoju koji se odnose na potporu ulaganja u navodnjavanje.

VII

Komisija priznaje da je došlo do kašnjenja u provedbi poljoprivrednih mjera u okviru Okvirne direktive o vodama i predana je suradnji s državama članicama na rješavanju tog pitanja. Kada se to ne može postići uz suglasnost, ubrzat će se mjerama u slučaju kršenja odredbi.

IX

U kontekstu reforme ZPP-a Komisija je predložila, a suzakonodavci su se u zajedničkoj izjavi¹ složili da će se Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o održivoj upotrebi pesticida biti dio višestruke sukladnosti kada u svim državama članicama navedene direktive budu provedene i kada se utvrde sve obveze izravno primjenjive na poljoprivrednike.

Do tog uvođenja u višestruku sukladnost zakonodavci su se suglasili i da će te dvije direktive biti dio obveznog opsega sustava za savjetovanje poljoprivrednika tako da svi predmetni poljoprivrednici imaju pristup relevantnim savjetima. Glavni elementi vodne politike EU-a stoga će se pravovremeno uključiti u ZPP.

U pogledu politike ruralnog razvoja novom Uredbom o ruralnom razvoju, tj. Uredbom (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća i povezanim zakonodavstvom predviđeni su potrebni alati i mehanizmi za razdoblje 2014. – 2020.

¹ Zajednička izjava Europskog parlamenta i Vijeća o višestrukoj sukladnosti priložena Uredbi (EU) br. 1306/2013

U okviru Uredbe o ruralnom razvoju (tj. u okviru samog ključnog zakonodavstva) „bolje upravljanje vodama“ i „povećanje učinkovitosti u korištenju voda u poljoprivredi“ izričiti su elementi „prioriteta“ u odnosu na koje države članice/regije moraju programirati potrošnju u okviru svojih programa ruralnog razvoja.

Niz mjera dostupan je kao pomoć u ispunjavanju tih prioriteta: potpora za osposobljavanje, upotrebu savjeta, ulaganja, višegodišnje prakse upravljanja zemljištem i eksperimentalni razvoj (uključujući u okviru Europskog inovacijskog partnerstva za produktivnost i održivost u poljoprivredi).

Komisija ima program rada za obavještanje država članica o tim mogućnostima u kontekstu različitih foruma, a posebno u okviru radne skupine za poljoprivredu povezane sa zajedničkom provedbenom strategijom Okvirne direktive o vodama. Konačno, potrebno je uzeti u obzir da se politikom ruralnog razvoja mora obuhvatiti niz prioriteta i da su financijska sredstva ograničena.

X

Komisija je procijenila sve prijavljene planove za upravljanje riječnim sljevovima te će do jeseni 2014. održati sastanke sa svim državama članicama kako bi raspravila pitanja povezana s provedbom prvog ciklusa planova za upravljanje riječnim sljevovima i suglasila se s državama članicama o akcijskom programu radi rješavanja ozbiljnih nedostataka. O nedostacima učinkovitih poljoprivrednih mjera raspravljalo se sa svim državama članicama i dano im je vrijeme da se dobrovoljno usklade u pogledu tog pitanja nakon čega će Komisija poduzeti dodatne mjere.

Komisija će nastaviti i rad s državama članicama u okviru radne skupine za poljoprivredu u vezi sa zajedničkom provedbenom strategijom Okvirne direktive o o vodama u kojoj su utvrđeni primjeri dobre prakse koji su preporučeni državama članicama.

XI

U pogledu nedavno uvedenog sustava praćenja i evaluacije ZPP-a povezivanje kvalitete i količine vode s poljoprivrednim praksama vrlo je složeno s obzirom na velik broj poljoprivrednih praksa i okolnosti u poljoprivredi u cijelom EU-u, pritisak nepoljoprivrednih izvora koji jednako tako imaju znatan utjecaj na kvalitetu i dostupnost vode te izazove koji pridonose uzročno-posljedičnim vezama. Stoga je potrebno pažljivo odrediti ravnotežu između troškova i administrativnog opterećenja povezanih sa sustavima praćenja i evaluacije s jedne strane te koristi povezanih s poboljšanim upravljanjem i donošenjem politika s druge strane.

Iskustva iz zajedničkog okvira praćenja i evaluacije (ZOPE) 2007. – 2013. pokazala su da je bilo vrlo teško odrediti točne ciljeve za pokazatelje učinka kao što je kvaliteta vode zbog brojnih uključenih vanjskih čimbenika. Dokumenti sa smjernicama dostavljeni su državama članicama kao potpora mjerenju tih pokazatelja učinka koji se očekuju u *ex post* evaluacijama.

U pogledu pokazatelja rezultata potvrđuje se da su postojale poteškoće u točnom bilježenju podataka za pokazatelj rezultata koji se odnosi na „područje u kojemu se uspješno upravlja zemljištem“.

U skladu s Okvirnom direktivom o vodama države članice moraju utvrditi znatne pritiske i bilježiti ih u planovima za upravljanje riječnim sljevovima i u informacijskom sustavu za europske vode (WISE). Priznaje se da razina na kojoj su informacije bilježene nije bila korisna za analizu i zbog toga se, u okviru procesa zajedničke provedbene strategije Okvirne direktive o o vodama, raspravljalo o promjenama koje treba napraviti u pogledu zahtjeva za izvješćivanje, a kojima se omogućuje bolje praćenje pritiska i stupnja u kojem mjere koje se provode imaju učinak.

Vidi i odgovor na odlomak VIII.

Revizija

19

U pogledu tematskog izvješća br. 7/2011, iako je Komisija priznala da se poboljšanja mogu ostvariti u određenim aspektima, naglasila je i snage poljoprivredno-okolišnih mjera provedenih u razdoblju 2007. – 2013.

Opazanja

21

Obvezne sastavnice koje je potrebno uključiti u plan za upravljanje riječnim sljevovima definirane su u direktivi. Komisija je provela kontrolu kvalitete planova za upravljanje riječnim sljevovima. Nalazi su objavljeni u izvješćima o državama članicama te u održani bilateralni sastanci radi rasprave o poboljšanjima koja se moraju napraviti u budućim planovima za upravljanje riječnim sljevovima.

23

U procesu zajedničke provedbene strategije Okvirne direktive o vodama izrađeni su dokumenti sa smjernicama kako bi se pomoglo državama članicama u izradi kvalitetnih planova za upravljanje riječnim sljevovima.

Postupanje u skladu s tim dokumentima sa smjernicama i dalje je prioritet za Komisiju i države članice.

24

Komisija je svjesna nedostatka napretka u ostvarenju operativnosti poljoprivrednih mjera na razini poljoprivrednoga gospodarstva i koristit će se dokazima Suda zajedno s vlastitim dokazima (izvješćivanje o programima mjera) kako bi to pratila bilateralno s državama članicama u cilju poboljšanja aktivnosti u vezi s tim u drugom ciklusu planova za upravljanje riječnim sljevovima.

25

Države članice izrađuju planove za upravljanje riječnim sljevovima na razini područja riječnog slijeva, a zatim određuju ciljeve na razini vodnog tijela. Komisija će rješavati mogući nedostatak ciljeva

preporuka i, kada je potrebno, pokrenut će se postupci zbog kršenja obveza protiv država članica.

Međutim, u izostanku jasne definicije tih ciljeva, zadatak u pogledu izrade programa ruralnog razvoja uz poštovanje kriterija vodne politike EU-a neće postati potpuno nemoguć i još uvijek se mora provoditi uz detaljne analize snaga, slabosti, prilika i prijetnji (SWOT) te „potreba” koji su sastavni dio svakog programa ruralnog razvoja. Ipak, zbog izostanka odgovarajućeg plana za upravljanje riječnim sljevom i ciljeva taj će zadatak, doista, biti puno teži.

33

Komisija se slaže sa zaključkom Suda da se uvjetom višestruke sukladnosti povećala svijest među poljoprivrednicima i da su se pokrenule određene promjene u poljoprivrednoj praksi u pogledu voda.

Osim toga, Komisija bi željela naglasiti da je važno zakonodavstvo EU-a u pogledu zaštite voda EU-a od poljoprivrednih zagađenja, kao što je Direktiva o nitratima ili Uredba o pesticidima, dio višestruke sukladnosti od početka tog sustava.

Komisija se slaže sa zaključkom Suda da su pronađene slabosti u primjenu uvjeta višestruke sukladnosti u državama članicama, no željela bi naglasiti da se utvrđene slabosti rješavaju u skladu s postupkom poravnanja računa. Taj je postupak učinkoviti poticaj poboljšanju provedbe višestruke sukladnosti država članica.

35

Komisija smatra da je zagađenje fosforom i pesticidima u nekim državama članicama obuhvaćeno propisanim obvezama pri upravljanju (SMR) u odnosu na zakonodavstvo EU-a koje se trenutačno provodi. U nekim državama članicama akcijski programi u kontekstu Direktive o nitratima, naime, uključuju i zahtjeve u vezi s fosforom i ta je direktiva dio pravila o višestrukoj sukladnosti. Odredbe Uredbe o pesticidima o odobravanju sredstava za zaštitu bilja također su dio opsega višestruke sukladnosti.

Nadalje, neke su države članice dopunile to zakonodavstvo određenim standardima DPEU.

37

Rok provedbe Okvirne direktive o vodama i Direktive o održivoj upotrebi pesticida na razini poljoprivrednoga gospodarstva utvrđen je u samim tekstovima. Ako države članice ne poštuju rok, mogu se suočiti s postupcima zbog kršenja obveza.

38

Standard DPEU o upotrebi vode za navodnjavanje temelji se na postojećem nacionalnom zakonodavstvu i cilj mu je povezati ta nacionalna pravila i plaćanja iz ZPP-a. Prethodno odobrenje za zahvaćanje vode zahtjev je u skladu s člankom 11. točkom (e) Okvirne direktive o vodama koji se razlikuje od upotrebe vode; stoga nije dodan DPEU-u o upotrebi vode. Ako se u nacionalnom pravu ne navode izričito vodomjeri i izvješćivanje o potrošnji vode, to je izostalo i iz DPEU-a. Nacionalnim zakonodavstvom moraju se u načelu uzeti u obzir nacionalne, regionalne ili lokalne potrebe u pogledu upotrebe vode. Potrebe se u velikoj mjeri razlikuju od jedne lokacije do druge te jednaki zahtjevi na cijelom području EU-a ne bi bili relevantni.

Međutim, Komisija napominje da će se u programskom razdoblju 2014. – 2020. potpora iz EPFRR-a za ulaganja u navodnjavanje dodijeliti samo ako je mjerenje vode već uspostavljeno na razini ulaganja ili se uspostavlja kao dio ulaganja. Bit će potrebno ispuniti i različite druge uvjete od kojih se mnogi odnose na stanje vodnih tijela na koja utječu projekti navodnjavanja.

39

Relevantni instrument EU-a za planirano i usklađeno upravljanje vodama u EU-u jest Okvirna direktiva o vodama za koju će se pravodobno predložiti uvođenje u višestruku sukladnost kada se utvrde obveze izravno primjenjive na poljoprivrednike.

Države članice trebale su u svoje planove za upravljanje riječnim sljevovima uključiti mjere za kontrolu politika zahvaćanja i određivanja cijene vode kojima se omogućuje količinsko stanje koje je u skladu s „dobrim” stanjem koje se zahtijeva Okvirnom direktivom o vodama. Ako takve kontrole ne postoje ili se smatraju nedostatnima za potrebe ostvarivanja ciljeva Okvirne direktive o vodama, Komisija to prati s državama članicama.

42

Poteškoća u provjeri određenih zahtjeva nije specifična za višestruku sukladnost, nego proizlazi iz same obveze. Iako je točno da se godišnja provjera višestruke sukladnosti ne može prilagoditi svim vrstama zahtjeva, nalazi dobiveni u drugim prilikama mogu se jednako tako pratiti u okviru višestruke sukladnosti.

43

Kada se u revizijama Komisije utvrde slabosti, može se donijeti odluka o financijskim korekcijama dok se ne riješe nedostaci.

46

Različitost graničnih pojaseva povezana je sa specifičnim odredbama Direktive o nitratima. Graničnim pojasevima uzimaju se u obzir uvjeti okoliša u relevantnim područjima dotične države članice (članak 5. stavak 3. točka (b)). To znači da se granični pojasevi mogu razlikovati ako je izgled graničnih pojaseva zajedno s drugim mjerama koje su predstavljene u akcijskom programu dovoljan za smanjenje zagađenja voda nitratima (članak 5. stavak 5.).

Komisija nema službenu ulogu u donošenju akcijskih programa o nitratima u kojima se definiraju mjere, uključujući granične pojaseve. Međutim, otvoreni postupci zbog kršenja obveza pokazuju da Komisija preispituje primjerenost mjera u pogledu ispunjavanja ciljeva kvalitete voda.

48

Komisija je svjesna nepravilnosti u kontroli zahvaćanja u poljoprivrednom sektoru i to prati bilateralno s državama članicama, u skladu s procjenom plana za upravljanje riječnim sljevom, kako bi osigurala postojanje učinkovitog zakonodavstva.

Vidi odgovor na odlomak 39.

49

U uvodnoj izjavi 6. vodna politika EU-a ne izdvaja se posebno, nego je ta politika, naravno, uključena u izraz „druge politike Zajednice”.

51

Komisija se slaže da bi analiza pitanja u pogledu vode trebala biti detaljna. Trebala bi postojati visoka razina usklađenosti između planova za ruralni razvoj i planova za upravljanje riječnim sljevovima. Potrebno je izbjegavati negativne nuspojave potpore povezane s vodom, a programirano financiranje trebalo bi potrošiti učinkovito ili ga, ako je potrebno, ponovno rasporediti na odgovarajući način.

Rezultati u tim područjima mogli bi se u nekim slučajevima poboljšati za razdoblje 2014. – 2020. Komisija smatra da će doći do poboljšanja koja će biti rezultat:

- prisutnosti „značajnih područja” isključivo povezanih s vodom (potprioriteti) u okviru same nove Uredbe o ruralnom razvoju, i to s odgovarajućim pokazateljima u odnosu na koje će države članice odrediti ciljeve u okviru svojih programa ruralnog razvoja;
- obveze, u okviru nove Uredbe o ruralnom razvoju, prema kojoj je potrebno određenim mjerama potrošiti najmanje 30 % ukupnih doprinosa iz EPFRR-a za svaki program ruralnog razvoja za prilagodbu klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje te pitanja okoliša;
- bolje upoznatosti država članica s analitičkim okvirom politike ruralnog razvoja i procesa izrade planova za upravljanje riječnim sljevovima (u okviru Okvirne direktive o vodama);
- posebnih uvjeta u novoj Uredbi o ruralnom razvoju koji se odnose na potporu ulaganja u navodnjavanje.

Okvir 11.

- Iako je strateška procjena utjecaja na okoliš u Danskoj usmjerena na kvalitetu vode, mjera 121. (Ulaganje u poljoprivredna gospodarstva) uključuje i posebnu potporu za smanjenje potrošnje vode u sektoru hortikulture i na taj je način izravno usmjerena na zahvaćanje vode.

Zahvaćanje vode može se obuhvatiti i osnovnim mjerama radi poboljšanja učinkovitosti upotrebe vode u skladu s načelom „zagađivač plaća”. Njih neće trebati financirati planom za ruralni razvoj.

- Plan za ruralni razvoj uključuje usavršavanja u skladu s mjerom 111. kako bi se povećalo znanje poljoprivrednika o zakonodavstvu o zaštiti okoliša. U skladu s mjerom 115. podržane su i savjetodavne aktivnosti u cilju promicanja održivije upotrebe vode.
- U Slovačkoj su planovi za upravljanje riječnim sljevovima doneseni i prijavljeni do ožujka 2010., dugo nakon što je provedena procjena utjecaja plana za ruralni razvoj na okoliš (sam slovački plan za ruralni razvoj odobren je 4. prosinca 2007.). Zbog toga te mjere utvrđene u planu za upravljanje riječnim sljevom nisu obuhvaćene analizom utjecaja plana za ruralni razvoj na okoliš. U budućnosti bi trebala biti moguća veća dosljednost jer su sada prijavljeni prvi planovi za upravljanje riječnim sljevovima.
- U Grčkoj su planovi za upravljanje riječnim sljevovima doneseni dugo nakon odobrenja plana za ruralni razvoj. Negativan okolišni i gospodarski utjecaj bušotina ipak je utvrđen u procjeni utjecaja plana za ruralni razvoj na okoliš. Kao rezultat toga, mjerom 125. sufinanciraju se projekti kojima je obuhvaćeno prikupljanje i iskorištavanje površinskih otjecajnih voda, modernizacija i poboljšanje uvjeta navodnjavanja, odvodnje, pristupa i infrastrukture koji pomažu u praćenju i bilježenju utjecaja hidromorfološkog pritiska na vodonosnike.

53

Komisija se slaže da su za mnoge države članice u drugom ciklusu planova za upravljanje riječnim sljevovima potrebni bolje definirani programi mjera za poljoprivredni sektor i na tome aktivno radi s državama članicama.

54

Nova Uredba o ruralnom razvoju za programsko razdoblje 2014. – 2020. sadržava odgovarajuće zaštitne odredbe u pogledu potpore za ulaganja u navodnjavanje, povezujući je s mjerenjem voda, dostavljanjem plana za upravljanje riječnim sljevom s relevantnim mjerama za poljoprivredni sektor i sa stanjem vodnih tijela.

Nadalje, različitim zakonodavnim aktima, a posebno Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš, zahtijeva se da određenim ulaganjima prethodi procjena utjecaja na okoliš (to je ponovljeno u članku 45. stavku 1. Uredbe o ruralnom razvoju).

Konačno, provedba DPEU-a, minimalnih zahtjeva u vezi s gnojivima i proizvodima za zaštitu bilja i određivanje cijene vode jesu *ex ante* uvjeti za financiranje iz EPFRR-a (vidi Prilog V. Uredbe o ruralnom razvoju).

Okvir 12.

Općenito povećanje navodnjavanog područja i/ili povećanje sveukupne potrošnje vode imalo bi „negativne nuspojave“ ako na raspolaganju nema dovoljno vode za jednostavno pokrivanje tih promjena, istovremeno osiguravajući održavanje ili postizanje dobrog stanja vode.

Dok u skladu s mjerom 125. u španjolskim planovima za ruralni razvoj ulaganja koja dovode do povećanja navodnjavanog područja ili povećanja sveukupne potrošnje vode nisu prihvatljiva, smanjuje se rizik od povećanja navodnjavanog područja ulaganjima u skladu s mjerom 121. Razlog tome je činjenica da infrastrukture za vodu / vodovodi koji se nalaze izvan gospodarstva i kojima se voda dovodi do gospodarstva ne mogu biti prihvatljive u skladu s mjerom 125. ako su dovele do povećanja navodnjavanog područja.

58

Članak 38. aktiviran je 2010. neposredno nakon roka za predstavljanje plana za upravljanje vodnim sljevom. Nove obveze postale su obvezne za poljoprivrednike do kraja 2012. kada su programi ruralnog razvoja bili blizu zatvaranja 2013. Stoga je tu mjeru primijenilo samo nekoliko država članica.

Osim toga, mora se uzeti u obzir da plaćanje naknade može pomoći u poboljšanju provedbe. Međutim, budući da se članak 38. odnosi na naknadu troškova, njime se ne dodaje nikakav uvjet zaštite okoliša. U skladu s tim, države članice mogu slijediti ambicioznu provedbu ne koristeći se mogućnostima iz članka 38.

59

Iako se razlozima koje je Sud naveo za malu upotrebu mjere 213. daje valjano obrazloženje, potrebno je razumjeti dvije dodatne činjenice.

Prvo, općenito, neke se mjere ruralnog razvoja upotrebljavaju više od drugih.

Drugo, mjera 213. pomalo je neobična mjera jer se njome nudi naknada za nedostatke koji proizlaze iz obveznih zahtjeva u određenim područjima. Većina mjera djeluje na različitoj osnovi (tj. plaćanja za provedena ulaganja / dobrovoljno poduzete prakse). Zbog te posebne značajke mjere 213. neke države članice mogu biti oprezne u vezi s njezinom provedbom dok ne vide da je drugi uspješno provode.

U svakom slučaju Komisija očekuje povećanu upotrebu mjere kojom će se obuhvatiti plaćanja u skladu s Okvirnom direktivom o vodama i razdoblju 2014. – 2020. jer su sada uspostavljeni planovi za upravljanje riječnim sljevovima.

64

Vidi odgovor na odlomak 83.

65

Mjere ruralnog razvoja koje je Sud naveo nisu predmet uvjeta višestruke sukladnosti prije svega su mjere ulaganja.

Zakonodavstvo o ruralnom razvoju za 2014. – 2020. sadržava odredbe kojima se pomaže osigurati da se potpora dodjeljuje samo ulaganjima koja su okolišno održiva. U tom pogledu odredbe o ulaganjima u navodnjavanje posebno su detaljne.

Povezano administrativno opterećenje uključivanja mjera ulaganja u uvjet višestruke sukladnosti bilo bi veliko jer je upravljanje tim mjerama višegodišnje. Nadalje, utjecaj bi bio vrlo ograničen jer na većinu poljoprivrednika koji prime potporu za ulaganja preko politike ruralnog razvoja već utječe uvjet višestruke sukladnosti preko sustava izravnih plaćanja iz stupa I. i preko mjera ruralnog razvoja koje se odnose na određeno područje.

67

Novi sustav praćenja i evaluacije ZPP-a u cjelini u odnosu na njegove ciljeve uključen je u Uredbu 1306/2013 za novo programsko razdoblje 2014. – 2020. Taj sustav sadržava i informacije o količini potrošene vode i kvaliteti vode. Međutim, povezivanje kvalitete i količine vode s poljoprivrednim praksama vrlo je složeno s obzirom na velik broj poljoprivrednih praksa i okolnosti u poljoprivredi u cijelom EU-u, pritisak nepoljoprivrednih izvora koji jednako tako imaju znatan utjecaj na kvalitetu i dostupnost vode te izazove koji pridonose uzročno-posljedičnim vezama. Stoga je potrebno pažljivo odrediti ravnotežu između troškova i administrativnog opterećenja povezanih sa sustavima praćenja i evaluacije s jedne strane te koristi povezanih s poboljšanim upravljanjem i donošenjem politika s druge strane.

Kod višegodišnjih programa poput programa ruralnog razvoja, pojedini rezultati, poput utjecaja na kvalitetu vode, mogu se valjano procijeniti tek tijekom programskog razdoblja i nakon njega. Takvi učinci mogu se mjeriti tek nakon što protekne dovoljno vremena nakon provedbe.

68

Kontrolama se ne mogu osigurati informacije o utjecaju politike. Za mjerenje utjecaja potrebna je pažljivo osmišljena evaluacija kojom se omogućuje odvajanje učinaka politike kao što je uvjet višestruke sukladnosti od drugih uključenih čimbenika.

69

U kontekstu ZOPE-a definirani su brojni pokazatelji koji pomažu u mjerenju napretka u ostvarivanju ciljeva. Oni su izvor informacija koje ocjenjivači upotrebljavaju u svojem radu.

70

Novi okvir praćenja i evaluacije od 2014. sadržava i informacije o količini vode. Ukupno je potrebno napomenuti da prikupljanje informacija uključuje praktične poteškoće i financijski trošak. Stoga postoji granica do koje se informacije mogu prikupljati te ograničenje učestalosti prikupljanja podataka.

Iskustva iz ZOPE-a 2007. – 2013. pokazala su da je bilo vrlo teško odrediti točne ciljeve za pokazatelje učinka kao što je kvaliteta vode zbog brojnih uključenih vanjskih čimbenika. Dokumenti sa smjernicama dostavljeni su državama članicama kao potpora mjerenju tih pokazatelja učinka koji se očekuju u *ex post* evaluacijama.

U pogledu pokazatelja rezultata potvrđuje se da su postojale poteškoće u točnom bilježenju podataka za pokazatelj rezultata koji se odnosi na „područje u kojemu se uspješno upravlja zemljištem”.

71

Ukupno su srednjoročne evaluacije provedene prerano u programima da bi mogle dati pouzdane podatke o utjecajima i rezultatima jer se u većini slučajeva to dogodilo u preranoj fazi programa da bi se rezultati/utjecaji politike ostvarili.

Zbog toga su u novom programskom razdoblju srednjoročne evaluacije ukinute.

Kod višegodišnjih programa poput programa ruralnog razvoja, pojedini rezultati, poput utjecaja na kvalitetu vode, mogu se valjano procijeniti tek tijekom programskog razdoblja i nakon njega. Takvi učinci mogu se mjeriti tek nakon što protekne dovoljno vremena nakon provedbe. Kod većine intervencija to još nije bio slučaj u trenutku provedbe srednjoročne evaluacije (2010.).

74

Preko radne skupine za izvješćivanje u vezi sa zajedničkom provedbenom strategijom Okvirne direktive o vodama ulažu se naporu u cilju promjene izvješćivanja tako da se može stvoriti jasnija poveznica između pritisaka, mjera i odgovora. Nadalje, Komisija će poduzeti potrebne mjere kako bi osigurala da su zahtjevi za praćenje iz Okvirne direktive o vodama ispunjeni.

78

Zajedno s Europskom agencijom za okoliš (EEA) Komisija surađuje s državama članicama na poboljšanje sustava WISE.

79

Poljoprivredno-okolišni pokazatelji predmet su stalnih poboljšanja, a neki od njih uključuju poljoprivredne prakse, kao što su AEI 15 (bruto bilanca hranjivih tvari), AEI 12 (intenzifikacija/ekstenzifikacija), AEI 11 (prakse upravljanja poljoprivrednim gospodarstvom), AEI 7 (navodnjavanje). Potvrđuje se da bi u budućnosti trebalo poticati bolje sinergije među ZOPE-om, administrativnim i kontrolnim sustavom te istraživanjem o strukturi poljoprivrednih gospodarstava u skladu s člankom 17. Direktive o razmjeni skupova prostornih podataka (INSPIRE).

Zaključci i preporuke

82

Vidi odgovor na odlomak V.

83

Važno zakonodavstvo EU-a koje se odnosi na vode već je uključeno u opseg višestruke sukladnosti. Osim toga, pitanja povezana s vodama obuhvaćena su Okvirnom direktivom o vodama koja će se predložiti za pravodobno uključivanje u opseg višestruke sukladnosti kada u svim državama članicama Direktiva bude provedena i kada se utvrde sve obveze izravno primjenjive na poljoprivrednike. U međuvremenu su određeni standardi DPEU povezani s vodom kako bi se obuhvatili određeni osnovni zahtjevi koji već postoje u nacionalnom zakonodavstvu kako bi se povezali s plaćanjima iz ZPP-a.

Višestrukom sukladnošću pridonosi se ciljevima načela po kojem onečišćivač snosi financijske posljedice, ali ona nije osmišljena radi naknade troška štete nanosene okolišu. Načelo izračuna smanjenja višestruke sukladnosti doista se temelji na postotku svih predmetnih plaćanja iz ZPP-a koje je poljoprivrednik primio. U skladu s načelom proporcionalnosti težinu poljoprivrednikova kršenja pravila EU-a odražava sam postotak, a ne apsolutni iznosi.

Preporuka 1.

Komisija smatra da je ta preporuka djelomično provedena i da će se u potpunosti provesti kada se ispune određeni uvjeti.

Komisija je za ZPP nakon 2014. predložila da Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o održivoj upotrebi pesticida budu dio višestruke sukladnosti kada u svim državama članicama navedene direktive budu provedene i kada se utvrde sve obveze izravno primjenjive na poljoprivrednike. Europski parlament i Vijeće suglasni su s tim pristupom i u tom su pogledu dali zajedničku izjavu pri donošenju reforme ZPP-a.

Upravitelji europskih voda² razmotrili su 2012. preporuke skupine za strateško koordiniranje i Komisije. Upravitelji voda priznali su da bi predloženi popis osnovnih mjera trebalo razmotriti radi uključivanja u uvjet višestruke sukladnosti ako se tijekom rasprava o ZPP-u u Europskom parlamentu i Vijeću donese odluka o dodavanju odredbi iz Okvirne direktive o vodama u višestruku sukladnost.

Do tog uvođenja u višestruku sukladnost zakonodavci su se suglasili i da će te dvije direktive biti dio obveznog opsega sustava za savjetovanje poljoprivrednika tako da svi predmetni poljoprivrednici imaju pristup relevantnim savjetima. Glavni elementi vodne politike EU-a mogli bi se stoga pravovremeno uključiti u ZPP.

U pogledu politike ruralnog razvoja, novom Uredbom o ruralnom razvoju, tj. Uredbom (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, i s njom povezanim zakonodavstvom predviđeni su potrebni alati i mehanizmi za razdoblje 2014. – 2020.

U okviru Uredbe o ruralnom razvoju (tj. u okviru samog ključnog zakonodavstva) „bolje upravljanje vodama” i „povećanje učinkovitosti u korištenju voda u poljoprivredi” izričiti su elementi „prioriteta” u odnosu na koje države članice/regije moraju programirati potrošnju u okviru svojih programa ruralnog razvoja.

Niz mjera dostupan je kao pomoć u ispunjavanju tih prioriteta: potpora za osposobljavanje, upotrebu savjeta, ulaganja, višegodišnje prakse upravljanja zemljištem i eksperimentalni razvoj (uključujući u okviru Europskog inovacijskog partnerstva za produktivnost i održivost u poljoprivredi).

Konačno, potrebno je uzeti u obzir da se politikom ruralnog razvoja mora obuhvatiti niz prioriteta i da su financijska sredstva ograničena.

Preporuka 2.

Ta je preporuka upućena državama članicama.

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

86

Vodna politika EU-a djelomično se provodi uz potporu „sredstava”, a djelomično bez te potpore (provedbom načela „zagađivač plaća”). Nefinancirani pravni zahtjevi imaju vrlo važnu ulogu u cijelom paketu mjera potrebnih za rješavanje utjecaja poljoprivrede na vode.

Preporuka 3.

Odgovor na prvu točku preporuke 3.:

Komisija smatra da je ta preporuka djelomično provedena.

Na temelju Plana o vodama donesenog 2012. Komisija će nastaviti provoditi priznati proces zajedničke provedbene strategije Okvirne direktive o vodama u okviru kojega su do sada izrađena 23 dokumenta sa smjernicama kojima se detaljno opisuje način provedbe Okvirne direktive o vodama. Mandat radnih skupina za zajedničku provedbenu strategiju čvrsto je usmjeren na povećanje kvalitete planova za upravljanje riječnim sljevovima i poboljšanje stanja voda EU-a provedbom prijedloga navedenih u Planu.

Komisija prati znatne nedostatke u mjerama koje su potrebne za bilateralnu provedbu Okvirne direktive o vodama s državama članicama u cilju rješavanja pitanja do donošenja drugih planova za upravljanje riječnim sljevovima 2015. U nekim će slučajevima prema potrebi biti pokrenuti postupci zbog kršenja obveza.

Države članice izvijestit će Komisiju 2016. o svojim ažuriranim planovima za upravljanje riječnim sljevovima. Komisija će ih pregledati i, među ostalim, na temelju tih planova ispitati Okvirnu direktivu o vodama te predložiti sve potrebne izmjene te direktive najkasnije do 2019. i/ili predložiti druge inicijative.

U pogledu plana za ruralni razvoj na temelju osnovnih mjera tj. članka 9., politika određivanja cijene voda jest *ex ante* uvjet za plan za ruralni razvoj te će države članice morati osigurati ispunjavanje tog zahtjeva kako bi u određenim slučajevima osigurale mogućnost povlačenja sredstava iz planova za ruralni razvoj.

Odgovor na drugu točku preporuke 3.:

Taj dio preporuke upućen je državama članicama.

87 Druga alineja

Zajedno s EEA-om Komisija surađuje s državama članicama na poboljšanju sustava WISE.

87 Treća alineja

Točna i učinkovita provedba poljoprivredno-okolišnih pokazatelja ovisi o podacima i informacijama koje dostavljaju države članice. Bez tih informacija pokazatelji ne mogu ispravno funkcionirati. Taj problem nedostatnih informacija posebno utječe na pokazatelje za vode.

Preporuka 4.

Odgovor na prvu točku preporuke 4.:

Komisija smatra da se ta preporuka trenutačno provodi.

Novi sustav praćenja i evaluacije ZPP-a u cjelini u odnosu na njegove ciljeve uključen je u Uredbu 1306/2013 za novo programsko razdoblje 2014. – 2020. Taj sustav sadržava i informacije o količini potrošene vode i kvaliteti vode. Međutim, povezivanje kvalitete i količine vode s poljoprivrednim praksama vrlo je složeno s obzirom na velik broj poljoprivrednih praksa i okolnosti u poljoprivredi u cijelom EU-u. Stoga je potrebno pažljivo odrediti ravnotežu između troškova i administrativnog opterećenja povezanih sa sustavima praćenja i evaluacije s jedne strane te koristi povezanih s poboljšanim upravljanjem i donošenjem politika s druge strane.

Kod višegodišnjih programa poput programa ruralnog razvoja, pojedini rezultati, poput utjecaja na kvalitetu vode, mogu se valjano procijeniti tek tijekom programskog razdoblja i nakon njega. Takvi učinci mogu se mjeriti tek nakon što protekne dovoljno vremena nakon provedbe.

Iskustva iz ZOPE-a 2007. – 2013. pokazala su da je bilo vrlo teško odrediti točne ciljeve za pokazatelje učinka kao što je kvaliteta vode zbog brojnih uključenih vanjskih čimbenika. Dokumenti sa smjernicama dostavljeni su državama članicama kao potpora mjerenju tih pokazatelja učinka koji se očekuju u *ex post* evaluacijama.

U pogledu pokazatelja rezultata potvrđuje se da su postojale poteškoće u točnom bilježenju podataka za pokazatelj rezultata koji se odnosi na „područje u kojemu se uspješno upravlja zemljištem”.

U skladu s Okvirnom direktivom o vodama države članice moraju utvrditi znatne pritiske i bilježiti ih u planovima za upravljanje riječnim sljevodima i u sustavu WISE. Komisija priznaje da razina na kojoj su informacije bilježene nije bila korisna za analizu i zbog toga se, u okviru procesa zajedničke provedbene strategije Okvirne direktive o vodama, raspravljalo o promjenama koje treba napraviti u pogledu zahtjeva za izvješćivanje, a kojima se omogućuje bolje praćenje pritiska i stupnja učinka mjera koje se provode.

Odgovor na drugu točku preporuke 4.:

Taj dio preporuke upućen je državama članicama.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

Zaštita kvalitete vodnih resursa Europe prioritet je EU-a još od kraja sedamdesetih godina dvadesetoga stoljeća. Poljoprivreda kao jedan od glavnih potrošača i onečišćivača vode treba odigrati važnu ulogu u održivom gospodarenju vodama.

EU neprestano naglašava da njegove različite politike trebaju biti usklađene te stoga prepoznaje potrebu da se osigura potpora zajedničke poljoprivredne politike njegovim politikama zaštite okoliša, uključujući i politike koje se odnose na vode. Ovom je revizijom ispitano jesu li ciljevi vodne politike EU-a uspješno uključeni u ZPP te je utvrđeno da su samo djelomično uključeni.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

