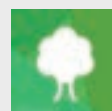


Speciaal verslag

Integratie van doelstellingen van het EU-waterbeleid in het GLB: een gedeeltelijk succes



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014

ISBN 978-92-872-0039-6
doi:10.2865/16381

© Europese Unie, 2014
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag**Integratie van
doelstellingen van het
EU-waterbeleid in het
GLB: een gedeeltelijk
succes**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea,
VWEU)

Paragraaf

Termen en afkortingen

I – XI **Samenvatting**

1 – 14 **Inleiding**

1 – 6 **De verbanden tussen EU-waterbeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)**

7 – 11 **GLB-instrumenten met het potentieel om de EU-waterbeleidsdoelstellingen in het GLB te helpen integreren**

12 – 14 **GLB-middelen met een potentiële impact op water**

15 – 20 **De controle**

15 – 17 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

18 – 20 **Eerdere controles**

21 – 79 **Opmerkingen**

21 – 32 **Tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van het EU-waterbeleid hebben de integratie ervan in het GLB belemmerd**

33 – 48 **De impact van de randvoorwaarden op watervraagstukken is tot dusverre beperkt gebleven**

34 – 39 **Het randvoorwaardenmechanisme heeft impact, maar wordt niet ten volle benut**

40 – 48 **Gebreken in de toepassing van de randvoorwaarden**

49 – 61 **Het potentieel van plattelandontwikkeling om een antwoord te bieden op problemen op het gebied van water wordt niet ten volle benut**

52 – 55 **In de uitgavenplannen voor plattelandontwikkeling van de lidstaten wordt niet altijd rekening gehouden met de doelstellingen van het EU-waterbeleid en de behoeften van de lidstaten op het gebied van water**

56 – 61 **Middelen voor plattelandontwikkeling zijn onderbenut als antwoord op watervraagstukken**

62 – 65 **Het beginsel „de vervuiler betaalt” is niet opgenomen in het GLB**

66 – 79 **Toezicht- en evaluatiesystemen geven geen compleet beeld**

80 – 87 **Conclusies en aanbevelingen**

- Bijlage I — Controlevragen en voor de controle gehanteerde criteria**
- Bijlage II — Enquêteresultaten: voornaamste door adviesorganen voor de landbouwsector genoemde veranderingen na de invoering van de randvoorwaarden**
- Bijlage III — Voorbeelden van watergerelateerde vraagstukken die niet onder de randvoorwaarden vallen**
- Bijlage IV — Aanvullende check-up en herstelmiddelen die door lidstaten zijn toegewezen aan en gebruikt voor waterbeheer**

Antwoord van de Commissie

Check-up: In 2009 werden de diverse componenten van het GLB onderzocht en aangepast om het GLB te richten op een evenwichtige en milieuvriendelijke ontwikkeling. Deze aanpassing wordt aangeduid als „check-up”.

Directeuren waterbeheer: Directeuren waterbeheer van de diverse lidstaten en andere deelnemende landen.

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling. In dit verslag ook wel aangeduid als „plattelandontwikkeling”.

Eutrofiëring: Het proces van toevoer van overtollige voedingsstoffen, met name fosfaten en nitraten, in waterlichamen. Hierdoor wordt doorgaans excessieve groei van algen bevorderd, waardoor de beschikbare zuurstof aan het water wordt onttrokken, wat sterfte onder andere organismen zoals vis veroorzaakt.

Gewasbeschermingsmiddelen: Worden gebruikt om planten of gewassen te beschermen tegen de schadelijke invloed van bijvoorbeeld onkruid, ziekten of insecten.

GLB: Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

GLMC-normen: De verplichting om grond in goede landbouw- en milieueconditie te houden, heeft betrekking op een reeks normen met betrekking tot bodembescherming, behoud van organische bodemstoffen en bodemstructuur zodat aantasting van habitats wordt voorkomen, en met betrekking tot waterbeheer.

KRW: De kaderrichtlijn water — Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1) — is overkoepelende wetgeving die in 2000 werd vastgesteld om meer samenhang te brengen in de lappendeken van bestaand beleid en wetgeving. De benadering daarin van waterbeheer is gebaseerd op stroomgebieden als eenheid van het natuurlijk milieu, en niet zozeer op administratieve of wettelijke grenzen. Deze verwijst naar diverse daarmee verband houdende richtlijnen, zoals de richtlijnen over zwemwater, drinkwater, behandeling van stedelijk afvalwater, nitraten, zuiveringsslib enz. In de KRW wordt de tenuitvoerlegging van deze andere richtlijnen als minimumvereiste beschouwd. De maatregelen om deze ten uitvoer te leggen, moeten worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan. Opgemerkt dient te worden dat er via de KRW geen specifieke middelen beschikbaar worden gesteld voor de tenuitvoerlegging van het waterbeleid van de EU.

Maatregel:

1) *plattelandontwikkelingsmaatregel:* een reeks verrichtingen die kunnen worden gefinancierd uit het Elfpo. In elke maatregel worden specifieke regels uiteengezet die moeten worden nageleefd;

2) *de maatregel zoals aangeduid in de kaderrichtlijn water (SGBP en maatregelenprogramma's):* een reeks verrichtingen, waaronder wets-, controle- en administratieve initiatieven, vervat in het SGBP, die bijdragen aan de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water. In dit verband is een landbouwmaatregel een reeks acties of initiatieven die kan worden gebruikt om het effect van de belasting die landbouwactiviteiten voor water opleveren, te beperken.

POP: Programma voor plattelandontwikkeling.

Randvoorwaarden (ook wel bekend als „cross compliance“): Een mechanisme dat rechtstreekse betalingen aan landbouwers en een aantal betalingen voor plattelandsontwikkeling koppelt aan een reeks regels betreffende milieu, voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten, dierenwelzijn en het houden van de landbouwgrond in goede landbouw- en milieuconditie. De regels inzake de randvoorwaarden hebben betrekking op 18 uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en 15 GLMC-normen. Niet-naleving van deze normen en vereisten kan leiden tot korting van de GLB-betalingen aan de landbouwer.

RBE: Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen: 18 wettelijke EU-normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten, en dierenwelzijn.

Rechtstreekse betalingen: Betalingen die rechtstreeks aan landbouwers worden toegekend in het kader van een inkomenssteunregeling. Voorbeelden zijn de bedrijfstoeslagregeling en de regeling inzake een enkele areaalbetaling.

SGBP: Stroomgebiedbeheersplan.

Stroomgebied: Een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt.

Stroomgebiedsdistrict: Het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren, dat in de kaderrichtlijn water als de voornaamste eenheid voor stroomgebiedbeheer is omschreven.

I

Het beschermen van de kwaliteit van de Europese wateren is een hoge prioriteit geweest voor de EU sinds zij eind jaren 70 begon specifieke rechtsinstrumenten op het gebied van waterbescherming vast te stellen. De kaderrichtlijn water (KRW) werd in 2000 vastgesteld om een wettelijk kader op te zetten met het oog op bescherming en herstel van waterlichamen in heel Europa en waarborging van duurzaam watergebruik op de lange termijn. Stroomgebiedbeheersplannen (SGBP's) en programma's van maatregelen zijn de voornaamste instrumenten die door de lidstaten worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van het waterbeleid van de EU. Lidstaten kunnen het waterbeleid deels ten uitvoer leggen met gebruikmaking van middelen afkomstig van ander beleid.

II

Landbouw is een belangrijke bron van belasting van het milieu. In Europa neemt de landbouw ongeveer 33 % van het totale waterverbruik voor zijn rekening en is deze de hoofdoorzaak van nutriëntenverontreiniging in water.

III

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) vertegenwoordigt iets minder dan 40 % van de EU-begroting. Door middel van het GLB tracht de EU landbouwpraktijken te beïnvloeden die impact hebben op water. Er bestaan momenteel twee instrumenten die worden gebruikt om de waterbeleidsdoelstellingen van de EU te integreren in het GLB. Dat zijn de randvoorwaarden, een mechanisme waarbij bepaalde GLB-betalingen worden gekoppeld aan specifieke milieueisen, en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo, in dit verslag ook wel „plattelandsontwikkeling” genoemd), dat voorziet in financiële prikkels voor acties die verder gaan dan de verplichte wetgeving.

IV

De Europese Commissie en de Raad hebben herhaaldelijk de noodzaak benadrukt van betere integratie van waterbeleid in andere beleidsterreinen, zoals landbouwbeleid. De waterbeleidsdoelstellingen van de EU vergen actie op diverse beleidsterreinen en, bijgevolg, optreden door een aantal autoriteiten die uiteenlopende en mogelijk tegenstrijdige belangen nastreven. In dit licht beoogde de controle van de Rekenkamer een antwoord te geven op de volgende vraag: zijn de waterbeleidsdoelstellingen van de EU met succes geïntegreerd in het GLB? De Rekenkamer trachtte deze vraag te beantwoorden door na te gaan in welke mate de tenuitvoerlegging van het waterbeleid van de EU het mogelijk heeft gemaakt dat het in het GLB werd opgenomen, en door middel van een analyse van de randvoorwaarden en van plattelandsontwikkeling.

V

De controle was gericht op de vraag of de doelstellingen van het EU-waterbeleid met succes zijn geïntegreerd in het GLB, maar geconstateerd werd dat dat tot dusverre slechts ten dele het geval is geweest. Dit hield verband met de slechte aansluiting tussen de ambitie van de beleidsdoelstellingen en de instrumenten die worden gehanteerd om verandering te bewerkstelligen. De controle bracht tekortkomingen aan het licht in de twee instrumenten die momenteel door de Commissie worden gebruikt om de waterproblematiek in het GLB te verwerken (namelijk de randvoorwaarden en plattelandsontwikkeling), en wees op vertragingen en gebreken in de tenuitvoerlegging van de KRW.

VI

De Rekenkamer concludeert dat de randvoorwaarden en de financiering van plattelandsontwikkeling tot dusverre een positieve impact hebben gehad wat betreft het ondersteunen van de beleidsdoelstellingen inzake verbetering van de waterkwantiteit en -kwaliteit, maar dat deze instrumenten hun beperkingen hebben waar het gaat om de voor het GLB bepaalde beleidsdoelstellingen en de nog ambitieuzere doelen die in de GLB-verordeningen voor de periode 2014-2020 zijn gesteld.

VII

Verder concludeert zij dat vertragingen in de tenuitvoerlegging van de KRW in feite de integratie van waterbeleidsdoelstellingen in het GLB hebben gehinderd.

VIII

Tevens stelde de Rekenkamer vast dat de toezicht- en evaluatiesystemen — zowel die welke rechtstreeks op het GLB betrekking hebben als die welke meer algemene gegevens verschaffen — niet de nodige informatie opleverden voor een volledig geïnformeerde beleidsvorming wat betreft de belasting van landbouwactiviteiten voor water, hoewel zij enkele nuttige initiatieven opmerkte.

IX

De Rekenkamer beveelt aan dat de Commissie de noodzakelijke wijzigingen van de huidige instrumenten (randvoorwaarden en plattelandontwikkeling) voorstelt of, in voorkomend geval, nieuwe instrumenten die kunnen voldoen aan ambitieuzere doelstellingen wat betreft de integratie van waterbeleidsdoelstellingen in het GLB. De lidstaten moeten de aangegeven tekortkomingen wat betreft de randvoorwaarden verhelpen en hun benutting van de financiering voor plattelandontwikkeling verbeteren om beter te voldoen aan de waterbeleidsdoelstellingen.

X

Voorts beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie en de lidstaten iets doen aan de vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de KRW en dat zij de kwaliteit van hun SGBP's verbeteren door afzonderlijke maatregelen te beschrijven en deze voldoende duidelijk en concreet te maken op operationeel niveau.

XI

Ten aanzien van toezicht en evaluatie dient de Commissie ervoor te zorgen dat zij over informatie beschikt aan de hand waarvan ten minste de ontwikkeling van de vormen van belasting die landbouwpraktijken opleveren voor water, kan worden gemeten en worden de lidstaten zelf verzocht om tijdiger, betrouwbaarder en consistentere gegevens over water te verschaffen.

De verbanden tussen EU-waterbeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

01

Waterbescherming (zowel uit kwalitatief als uit kwantitatief oogpunt) is een prioritair thema op de meeste overheidsagenda's, niet alleen in de EU maar ook wereldwijd, en op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau. De overkoepelende doelstelling van het waterbeleid van de EU is om voor alle Europeanen toegang tot toereikende hoeveelheden water van goede kwaliteit te verzekeren, alsmede te garanderen dat alle waterlichamen in heel Europa in goede conditie verkeren¹. De voornaamste rechtsinstrumenten die de EU hanteert ter verwezenlijking van deze doelstelling, zijn richtlijnen die door het Europees Parlement en de Raad worden vastgesteld met betrekking tot water. Een richtlijn is een wetgevingshandeling van de Europese Unie die lidstaten verplicht tot het behalen van een bepaald resultaat, zonder echter voor te schrijven hoe zij dat moeten doen.

02

De nitraatrichtlijn, die werd vastgesteld in 1991, moest de nitraatverontreiniging in de Europese wateren uit agrarische bronnen beperken². Deze werd in 2000 gevolgd door de meeromvattende kaderrichtlijn water (KRW). De KRW schrijft voor dat de lidstaten in 2015 een goede toestand van het oppervlakte- en grondwater bereiken³. De lidstaten moeten stroomgebiedbeheersplannen (SGBP's) en bijbehorende maatregelenprogramma's opstellen, de voornaamste instrumenten die worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn, en dus voor de uitvoering van het waterbeleid van de EU. Lidstaten kunnen het waterbeleid deels ten uitvoer leggen met gebruikmaking van middelen afkomstig van ander beleid. Zo kunnen SGBP-maatregelen in een aantal gevallen uit het GLB worden gefinancierd.

03

Luidens het verslag over de toestand van het water⁴ van het Europees Milieuagentschap (EEA) is het niet waarschijnlijk dat het water in Europa zal voldoen aan het in de KRW gestelde doel voor 2015 ten aanzien van de waterkwaliteit of -kwantiteit, ondanks de verbeteringen van de afgelopen decennia.

04

De landbouw heeft het grootste aandeel in het grondgebruik in Europa (ongeveer 50 % van de totale grondoppervlakte). Deze heeft het Europese landschap vormgegeven en heeft het gebruik van externe productiemiddelen (meststoffen, pesticiden en water) de afgelopen 50 jaar aanzienlijk uitgebreid. De sector vormt dan ook een belangrijke bron van belasting van het milieu⁵. De landbouw in Europa is goed voor ongeveer 33 % van het totale waterverbruik en is de grootste bron van nutriëntenverontreiniging in water⁶. Als voornaamste gebruiker van water heeft de landbouw dan ook een belangrijke rol in het duurzame beheer van de waterkwantiteit en -kwaliteit.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm en artikel 4 KRW.
- 2 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1). De nitraatrichtlijn verplicht de lidstaten om grond- en oppervlaktewater te monitoren en om nitraatgevoelige gebieden aan te wijzen. De lidstaten moeten een code van goede landbouwpraktijken opstellen die op het gehele grondgebied op vrijwillige basis wordt toegepast. Bovendien moeten de lidstaten actieprogramma's vaststellen die verplicht zijn in nitraatgevoelige gebieden.
- 3 Artikel 4 KRW.
- 4 Verslag EMA nr. 9/2012 "European waters — current status and future challenges" (Europese wateren — huidige stand van zaken en toekomstige uitdagingen).
- 5 "Een groen GLB? Opties voor de hervorming uit milieuoogpunt" EMA Groen GLB-project, tussentijds verslag eerste fase, 23 juni 2011.
- 6 Verslag EMA nr. 1/2012 "Towards efficient use of water resources in Europe" (Naar een doelmatiger gebruik van waterreserves).

05

De Raad van de Europese Unie heeft de noodzaak van waterbescherming door middel van het GLB diverse malen benadrukt⁷:

- In 2007 benadrukte deze dat „de integratie van het streven naar duurzaam gebruik van water in het overige sectorale beleid (bijvoorbeeld landbouw)” een vereiste was „om de doelstellingen van het waterbeleid te bereiken” en dat „bijzondere aandacht moet uitgaan naar de verdere ontwikkeling en, zo nodig, de aanpassing van het huidige landbouwbeleid, opdat dit tot een duurzaam waterbeheer kan bijdragen”.
- In 2009 noemde deze waterbeheer een cruciale nieuwe uitdaging voor de landbouw, en stelde hij dat waterbeheerproblematiek, onder meer op het gebied van waterkwaliteit, diepgaander moest worden behandeld in de betrokken GLB-instrumenten.
- In 2010 erkende de Raad de noodzaak van een „efficiënter en duurzamer watergebruik in de landbouw”.

06

De noodzaak van verdere integratie van de waterbeheerproblematiek in andere beleidsterreinen zoals landbouw werd duidelijk kenbaar gemaakt door de Europese Commissie, het EMA, de Raad van de Europese Unie en de directeuren waterbeheer⁸. De integratie van de EU-doelstellingen op het gebied van waterbeleid in het GLB vormt een belangrijke doelstelling, niet het minst in het licht van artikel 11 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat het volgende bepaalt: „De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.”

- 7 Raadsconclusies over waterschaarste en droogten van 30 oktober 2007. Waterschaarste, droogte en aanpassing aan de klimaatverandering van 11 juni 2010. Eerste en vierde overweging van Verordening (EG) nr. 74/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 100) na de check-up.
- 8
 - COM(2012) 673 van 14 november 2012 “Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren”: “er is [...] behoefte aan een betere tenuitvoerlegging en een sterkere integratie van de doelstellingen van het waterbeleid in andere beleidsgebieden, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid.”
 - Overweging 16 van de KRW: “Er is behoefte aan een verdere integratie van de bescherming en het duurzame beheer van water in andere communautaire beleidsterreinen, zoals het energie-, het vervoer-, het landbouw-, het visserij-, het regionale en het toeristische beleid.”
 - Overweging 6 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1): “De activiteiten van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (...) en de concrete acties waaraan dit fonds bijdraagt, moeten coherent en verenigbaar zijn met de andere communautaire beleidsmaatregelen en aan alle communautaire regelgeving voldoen.”
 - EMA-verslag nr. 9/2012: Het “vergt veel meer inspanningen om de waterbeheerproblematiek in uiteenlopende sectorale beleidslijnen, zoals landbouw en vervoer, te integreren.”
 - Verklaring van directeuren waterbeheer inzake KRW en landbouw d.d. 30 november 2006 waarin wordt gesteld dat het belang van waterreserves in maatschappelijk, economisch en milieuopzicht moet worden onderkend en geïntegreerd in al het sectorale beleid.

GLB-instrumenten met het potentieel om de EU-waterbeleidsdoelstellingen in het GLB te helpen integreren

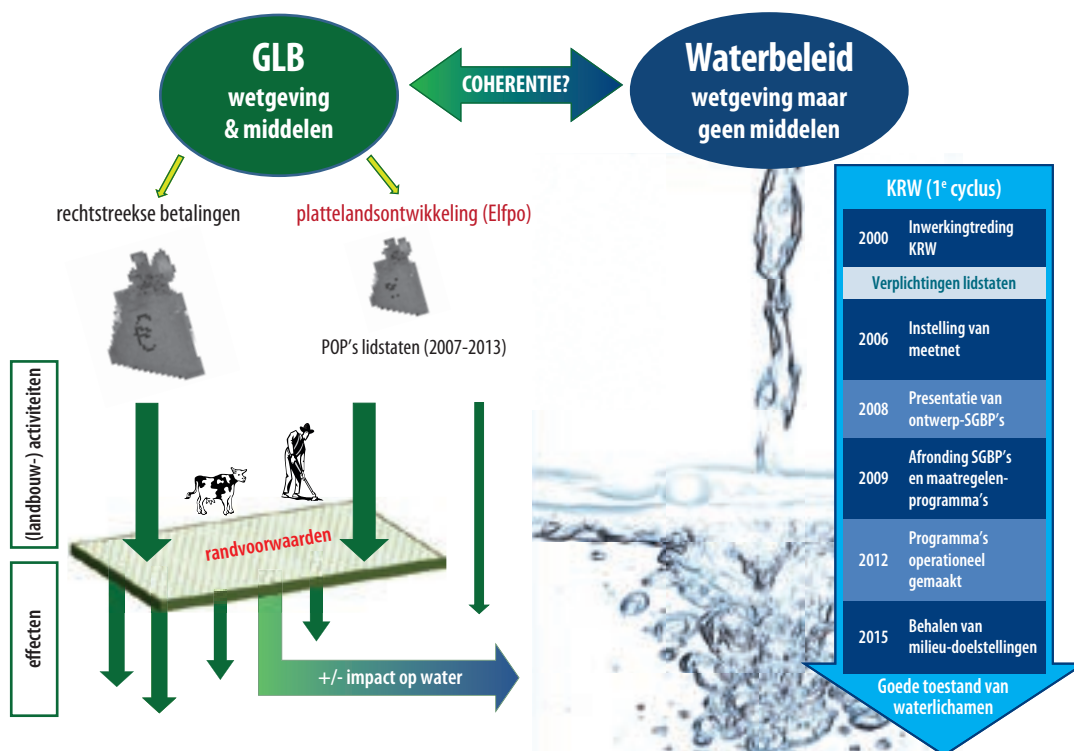
07

Er zijn momenteel twee GLB-instrumenten die worden gebruikt om de EU-doelstellingen op het gebied van waterbeleid te integreren in het GLB: randvoorwaarden en het Europees

Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (zie **figuur 1**). Deze instrumenten hebben het potentieel om bij te dragen tot duurzame landbouw door het stimuleren van goede landbouwpraktijken, het bevorderen van landbouwactiviteiten die stroken met de milieuwetgeving, zoals de nitraatrichtlijn, alsmede door het bieden van prikkels voor milieuvriendelijke publieke goederen en diensten.

Figuur 1

Koppeling tussen het GLB en het waterbeleid van de EU



NB: Deze figuur toont aan de ene kant hoe GLB-middelen kunnen worden besteed door rechtstreekse betalingen en middelen voor plattelandsontwikkeling. Voor landbouwers die rechtstreekse betalingen en/of bepaalde middelen voor plattelandsontwikkeling ontvangen, verbinden de randvoorwaarden die betalingen aan de inachtneming van bepaalde milieuverbintenissen. De uit het GLB gefinancierde activiteiten kunnen een positieve of negatieve impact op water hebben. Aan de andere kant toont de figuur de belangrijkste mijlpalen die zijn opgezet door de KRW, het hoofdinstrument voor de tenuitvoerlegging van waterbeleid op EU-niveau.

08

De randvoorwaarden vormen een mechanisme dat rechtstreekse betalingen aan landbouwers (en een aantal betalingen voor plattelandsontwikkeling⁹) koppelt aan de inachtneming van een reeks voorschriften met betrekking tot milieu, voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn, alsmede aan het in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) houden¹⁰. Deze voorschriften worden uiteengezet in 18 uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) en 15 GLMC-normen. Niet-inachtneming van deze normen en vereisten kan leiden tot korting in GLB-betalingen aan de landbouwer.

09

Zes randvoorwaarden hebben een directe impact op de waterkwaliteit en -kwantiteit. Zij worden opgesomd in **tabel 1**. Diverse andere randvoorwaarden hebben een indirecte impact op waterbescherming (zoals de RBE's inzake het behoud van wilde vogels en natuurlijke habitats en de GLMC-normen inzake minimale bodembedekking en bescherming van landschapselementen).

- 9 De randvoorwaarden zijn van toepassing op zeven plattelandsontwikkelingsmaatregelen die ongeveer 40 % van de geplande Elfpo-uitgaven over de periode 2007-2013 uitmaken.
- 10 De randvoorwaarden werden in 2003 ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270 van 21.10.2003, blz. 1). Sinds 2005 gelden voor alle landbouwers die rechtstreekse betalingen ontvangen, verplichte bepalingen inzake randvoorwaarden. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 zijn de randvoorwaarden eveneens van toepassing op een aantal Elfpo-betalingen (voor de maatregelen 211, 212, 213, 214, 221, 224 en 225), en sinds 2008 zijn deze toegepast op bepaalde wijnbetalingen.

Tabel 1

Overzicht van watergerelateerde randvoorwaarden

Norm	Onderwerp
RBE2	Bescherming van het grondwater tegen verontreiniging ¹
RBE3	Gebruik van zuiveringsslib in de landbouw ²
RBE4	Bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen ³
RBE9	Het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen ⁴
GLMC inzake vergunningsprocedures voor irrigatie	Naleving van vergunningsprocedures indien voor het gebruik van water voor bevoeiingsdoeleinden een vergunning nodig is
GLMC inzake bufferstroken	Het aanleggen van bufferstroken langs waterlopen

¹ Artikelen 4 en 5 van Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PB L 20 van 26.1.1980, blz. 43).

² Artikel 3 van Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (PB L 181 van 4.7.1986, blz. 6).

³ Artikelen 4 en 5 van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1).

⁴ Artikel 3 van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB L 230 van 19.8.1991, blz. 1).

10

Met middelen voor plattelandsonwikkeling draagt de EU bij aan de investeringen van de lidstaten ter verbetering van het concurrentievermogen van land- en bosbouw, ter bescherming van het milieu en het platteland, ter verbetering van de levenskwaliteit en de diversificatie van de plattelandseconomie en ter stimulering van plaatsgebonden benaderingen van plattelandsonwikkeling. De EU ondersteunt de plattelandsonwikkelingsprogramma's (POP's) van lidstaten. In belangrijke teksten over plattelandsonwikkeling, zoals de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsonwikkeling¹¹ en Verordening (EG) nr. 1698/2005¹², worden de bescherming en het duurzame beheer van water als een van de aan te pakken essentiële milieukwesties beschouwd.

11

Door middel van plattelandsonwikkelingsmaatregelen kunnen landbouwers vrijwillig meedoen aan acties die verder gaan dan de verplichte wetgeving in ruil voor financiële prikkels of compensatie (zie **tekstvak 1**).

GLB-middelen met een potentiële impact op water

12

Het niveau van EU-uitgaven aan landbouwactiviteiten door middel van het GLB is aanzienlijk (58,1 miljard euro voor 2012, iets minder dan 40 % van de EU-begroting). Landbouw- en andere activiteiten die uit het GLB worden gefinancierd, hebben mogelijk een positieve of negatieve impact op water (zie **figuur 1**).

13

In sommige gevallen zijn GLB-middelen expliciet gericht op positieve effecten op water; hieronder valt de financiering van plattelandsonwikkelingsmaatregelen waarin waterbescherming specifiek wordt genoemd. Een gedetailleerde beoordeling van POP's uit het oogpunt van waterbeheer wijst uit dat de lidstaten 51 % van hun POP-budgetten¹³ hebben toegewezen aan maatregelen die in meer of mindere mate betrekking hebben op water (75 miljard euro voor de periode 2007-2013)¹⁴. Bovendien werd 27 % van de bijkomende middelen die na de „check-up” waren overeengekomen (zoals goedgekeurd in 2009, met 4,8 miljard euro extra) toegewezen aan het prioriteitsgebied waterbeheer (1,3 miljard euro)¹⁵.

14

In de GLB-verordeningen voor de periode 2014-2020 wordt meer belang toegekend aan waterkwaliteit als GLB-doelstelling. De wettelijke bepalingen voor milieuvriendelijkere rechtstreekse GLB-betalingen houden onder meer praktijken in waarvan sommige een gunstig effect op de waterkwaliteit kunnen hebben. In een verklaring van de Raad en het Europees Parlement wordt ook bepaald dat bepaalde verplichtingen die voortvloeien uit de KRW worden opgenomen in de randvoorwaarden. Doelmatiger gebruik van water in de landbouw is een uitdrukkelijk element („aandachtsgebied”) van een van de prioriteiten voor plattelandsonwikkeling die zijn vastgesteld voor het hervormde GLB. Bovendien verlenen de lidstaten vanaf 2014 door middel van het bedrijfsadviesingssysteem advies aan begunstigden met betrekking tot de vereisten van de KRW.

- 11 De onderdelen 2.5 en 3.2 van Besluit 2006/144/EG van de Raad van 20 februari 2006 inzake communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsonwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013) (PB L 55 van 25.2.2006, blz. 20).
- 12 Overweging 31 bij Verordening (EG) nr. 1698/2005.
- 13 Totale openbare uitgaven, dus inclusief nationale financiering.
- 14 Samenvattend verslag over een diepgaande evaluatie van POP's 2007-2013 ten aanzien van waterbeheer, Ecologic Institute and Vito, april 2009 (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Volgens persberichten IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 en IP/10/102 van de Commissie.

Voorbeelden van plattelandontwikkelingsmaatregelen

Steun voor landbouwers die toezeggen om voor een periode van minimaal vijf jaar milieuvriendelijke landbouwtechnieken toe te passen die verder gaan dan goede landbouwpraktijken (**milieumaatregelen in de landbouw**), zoals extensief beheer van weidegrond (bijvoorbeeld extensieve beweiding, het niet gebruikmaken van meststoffen of zuiveringsslib, strikte beperkingen voor gebruik van bestrijdingsmiddelen enz.).



Bron: Europese Rekenkamer.



Bron: Europese Rekenkamer.

Steun voor „**niet-productieve**” investeringen, zoals het creëren en herstellen van wetlands. Wetlands zorgen voor behoud van de waterkwaliteit door stikstof, fosfor en bestrijdingsmiddelen uit agrarisch afvalwater te verwijderen.

Steun voor **investeringen in landbouwbedrijven**, zoals druppelbevloeingsinstallaties. Druppelbevloeiing in plaats van besproeiing kan helpen het watervolume dat wordt onttrokken voor irrigatie, te beperken.



Bron: Europese Rekenkamer.

Steun voor **infrastructuur** ter ontwikkeling en aanpassing van de landbouw, zoals de vervanging van oude en beschadigde irrigatiekanalen.



Bron: Europese Rekenkamer.



Bron: Europese Rekenkamer.

Steun voor **„niet-productieve” investeringen**, zoals het opknappen van slootoevers. De minder steile begroeide slootkant dient als mest- en pesticidevrije bufferstrook, en speelt een positieve rol bij de preventie van overstromingen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

15

De controle had tot doel het verband tussen het GLB en het waterbeleid van de EU te onderzoeken. De algemene controlevraag luidde als volgt:

Werden de beleidsdoelstellingen van de EU op het gebied van water met succes geïntegreerd in het GLB?

16

In het kader van de controle werd onderzocht of de EU-waterbeleidsdoelstellingen naar behoren en doeltreffend tot uitdrukking komen in het GLB, op zowel strategisch als uitvoerend niveau (zie **bijlage I**). Dit werd gedaan door middel van een analyse van de twee instrumenten die worden gebruikt om de EU-waterbeleidsdoelstellingen te integreren in het GLB: de randvoorwaarden en het fonds voor plattelandontwikkeling (zie de paragrafen 7-11). Voor alle aspecten die verband houden met de randvoorwaarden, bestreek de controle de periode sinds 2005, toen dit mechanisme werd ingevoerd (of de periode sinds 2009 resp. 2012 voor de lidstaten die in 2004 en 2007 tot de EU toetraden). Voor alle aspecten met betrekking tot plattelandontwikkeling bestreek de controle de programmeringsperiode 2007-2013. Gedurende de controle werd er gekeken naar zes randvoorwaarden met een directe impact op de waterkwaliteit en -kwantiteit (zie **tabel 1**).

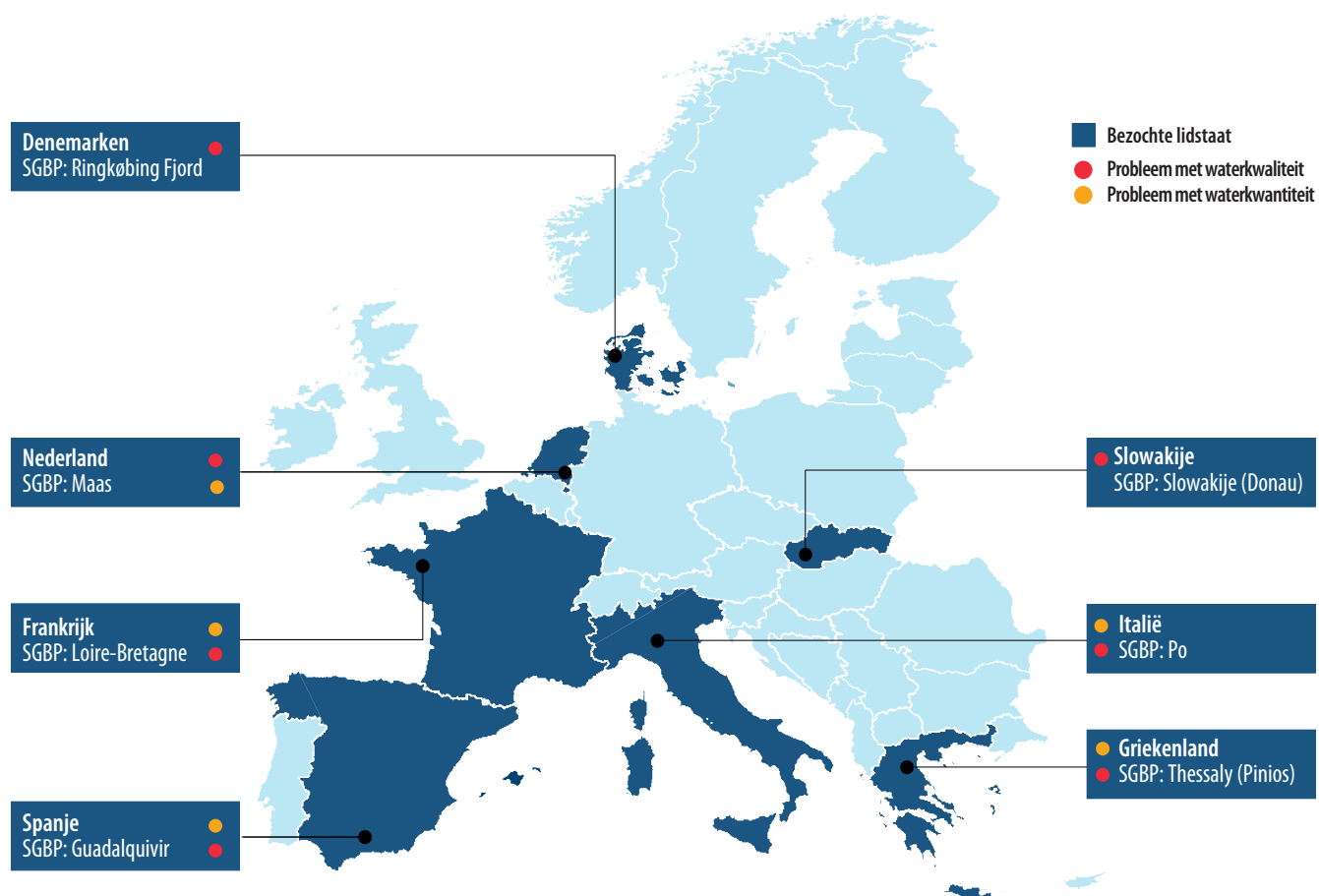
17

De controle werd verricht van oktober 2012 tot juli 2013. De controle-informatie werd verzameld door middel van:

- administratieve controles en gesprekken met diensten van de Commissie, alsmede met het Europees Milieuagentschap (EEA);
- controlebezoeken aan zeven lidstaten; Denemarken, Griekenland, Spanje (Andalusië), Frankrijk, Italië (Lombardije), Nederland en Slowakije. Deze lidstaten ondervinden ernstige problemen wat betreft de waterkwaliteit (bijvoorbeeld hoge concentraties nutriënten zoals nitraten) en/of de waterkwantiteit (bijvoorbeeld hoge waterdruk of irrigatie-intensiteit). Voor elke bezochte lidstaat werd een stroomgebiedsdistrict gekozen om de controle te richten op een gebied met een specifiek SGBP (zie **figuur 2**);
- een online-enquête gericht aan 140 adviesorganen voor de landbouwsector in dezelfde zeven lidstaten, en overlegvergaderingen met overkoepelende landbouworganisaties op EU-niveau.

Figuur 2

Selectie van lidstaten voor controlebezoeken



Eerdere controles

18

De afgelopen 20 jaar heeft de Rekenkamer verslagen gepubliceerd die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met waterbeleid en waarin tevens wordt verwezen naar het GLB, maar waarvan er geen uitsluitend gericht was op de verbanden tussen EU-waterbeleid en het GLB.

19

In haar Speciaal verslag nr. 8/2008 over „cross compliance” stelde de Rekenkamer het complexe probleem aan de orde van het naast elkaar bestaan van verplichte vereisten (randvoorwaarden ofwel „cross compliance”) en economische prikkels (agromilieubetalingen) met betrekking tot bijvoorbeeld bufferstroken, en bekritiseerde zij de beperkte reikwijdte van randvoorwaarden ten aanzien van water. In het verslag werd ook gewezen op tekortkomingen in de definitie van vereisten en normen door de lidstaten. In Speciaal verslag nr. 7/2011 over agromilieusteun werd geconcludeerd dat de doelstellingen van die regeling te vaag waren, dat zich problemen voordeden bij het vaststellen van steunbedragen en dat er sprake was van onvoldoende doelgerichtheid. In Speciaal verslag nr. 5/2011 over de bedrijfstoelageregeling werd geconstateerd dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de BTR-steun en de kosten die de landbouwers maken voor de naleving van hun verplichtingen, dat er evenmin een rechtstreeks verband aantoonbaar is tussen de BTR-steun en de positieve externe effecten die door landbouwactiviteiten worden gegenereerd, en dat de betalingskortingen voor niet-inachtneming van randvoorwaarden niet afschrikkend genoeg zijn.

20

In het kader van haar jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen (DAS) controleert de Rekenkamer de inachtneming van de randvoorwaarden en van de specifieke regels inzake betalingen voor plattelandsontwikkeling aan de hand van een steekproef van verrichtingen. De opmerkingen naar aanleiding van deze controles zijn in dit verslag in aanmerking genomen.

Tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van het EU-waterbeleid hebben de integratie ervan in het GLB belemmerd

21

De KRW is een essentieel onderdeel van het EU-waterbeleid aangezien deze, samen met de daaraan gerelateerde richtlijnen¹⁶, de belangrijkste belasting moet verhelpen op de binnenwateren, waaronder verontreinigende stoffen, hydromorfologie en de kwantiteitsproblematiek. Een belangrijk element van de integratie van waterbeleidsdoelstellingen in het GLB is dat de lidstaten hun SGBP's en aanverwante maatregelenprogramma's op het juiste moment moeten opstellen (zie **figuur 1**) en dat in deze programmeringsdocumenten duidelijk moet worden uiteengezet welke maatregelen moeten worden genomen om significante belasting te verhelpen teneinde verwezenlijking van de KRW-doelstellingen mogelijk te maken. De tenuitvoerlegging van de KRW zelf heeft tot dusver echter ernstige vertragingen opgelopen. De Rekenkamer constateerde dat de kwaliteit van de programmeringsdocumenten die de lidstaten in verband met het EU-waterbeleid hebben uitgewerkt, te wensen overlaat en dat de Commissie rehtens beperkte invloed op de kwaliteit van die programmeringsdocumenten heeft.

Vertraagde tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water

22

De KRW schrijft voor dat de lidstaten SGBP's opstellen teneinde onder meer details en, voor elk betrokken stroomgebiedsdistrict, aanzienlijke vormen van belasting, doelstellingen en concrete te nemen maatregelen te specificeren¹⁷ ten aanzien van water, alsmede bijzonderheden over de wijze waarop de maatregelen zullen worden gefinancierd. Indien het plan bestaat om GLB-middelen te benutten, moet dit duidelijk zijn.

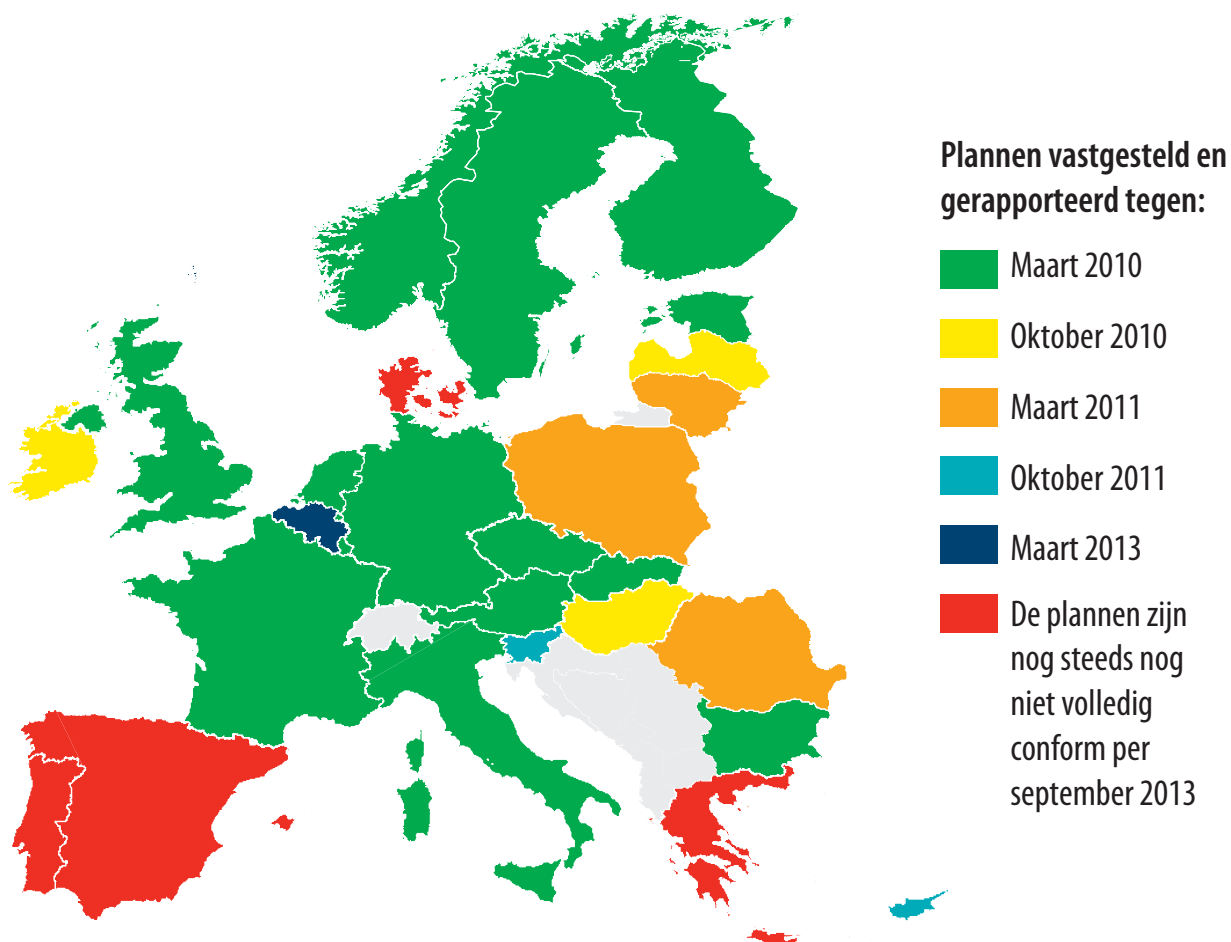
23

SGBP's moesten uiterlijk 22 december 2009 worden gepubliceerd en uiterlijk 22 maart 2010¹⁸ aan de Commissie worden overgelegd. Niet eens de helft van de lidstaten slaagde er echter in het vastgestelde tijdschema in acht te nemen¹⁹. Per september 2013 hadden vier landen (Denemarken, Griekenland, Portugal en Spanje) sommige van de SGBP's waarvoor zij verantwoordelijk waren, nog steeds niet vastgesteld. **Figuur 3** biedt een overzicht van de data van vaststelling van de SGBP's.

- 16 Zwemwaterrichtlijn (76/160/EEG); Vogelrichtlijn (79/409/EEG); Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG), zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/83/EG; (Seveso-) Richtlijn betreffende zware ongevallen (96/82/EG); Richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling (85/337/EEG); Richtlijn betreffende zuiveringsslib (86/278/EEG); Richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (91/271/EEG); Richtlijn betreffende gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG); Nitraatrichtlijn (91/676/EEG); Habitatrichtlijn (92/43/EEG); Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (96/61/EG).
- 17 Nadere gegevens over de verplichte inhoud van SGBP's zijn opgenomen in bijlage VII bij de KRW.
- 18 Artikelen 13, lid 6, en 15, lid 1, van de KRW.
- 19 De Commissie meldde dat tegen november 2012 25 lidstaten plus Noorwegen 121 van de in totaal 174 SGBP's voor hun nationale gedeelten van de stroomgebiedsdistricten hadden vastgesteld en gerapporteerd. Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2012) 379 final 1/30, Brussel, 14.11.2012: "European Overview (1/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans" (Europees overzicht (1/2) bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) — Stroomgebiedbeheersplannen). Noorwegen heeft elf proef-SGBP's vastgesteld. Noorwegen legt de kaderrichtlijn water ten uitvoer als onderdeel van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, met het daarin overeengekomen specifieke tijdschema.

Figuur 3

Overzichtskaart van data van vaststelling van SGBP's per september 2013



NB: Denemarken — alle in december 2011 vastgestelde SGBP's zijn ingetrokken en nieuwe plannen zijn in beraad; Griekenland — 8 (van de 14) SGBP's vastgesteld; Spanje — 10 (van de 25) SGBP's vastgesteld; Portugal — 8 (van de 9) SGBP's vastgesteld.

24

Overeenkomstig de KRW moet elk SGBP een maatregelenprogramma bevatten waarmee de diverse vormen van belasting worden aangepakt die plaatselijk op het niveau van het stroomgebiedsdistrict zijn vastgesteld, met onder meer maatregelen op het gebied van landbouw (zie **tekstvak 2**). De maatregelen

hadden uiterlijk 22 december 2012²⁰ operationeel moeten zijn. Tijdens de controlebezoeken van de Rekenkamer aan lidstaten analyseerden de controleteams dit aspect, waarbij bijzondere nadruk werd gelegd op landbouwmaatregelen, en merkten zij op dat de meeste van deze maatregelen nog niet operationeel waren (zie **tekstvak 3**).

20 Artikel 11, lid 7, van de KRW.

Tekstvak 2**Soorten maatregelen die in de SGBP's zijn opgenomen**

Bijlage VI bij de KRW geeft een opsomming van de soorten maatregelen die in maatregelenprogramma's moeten worden opgenomen, waarvan sommige rechtstreeks verband houden met landbouw. Enkele voorbeelden hiervan:

- o maatregelen gericht op het sturen van de vraag naar water, met inbegrip van de bevordering van aanpassingen aan de landbouwproductie zoals weinig water verbruikende gewassen in droogtegevoelige gebieden;
- o maatregelen gericht op beheersing van emissie, zoals bodeminjectie met gier in plaats van oppervlakbehandeling;
- o maatregelen met betrekking tot doelmatigheid en hergebruik, waaronder waterbesparende irrigatiemethoden of hergebruik van behandeld afvalwater voor irrigatie.

Tekstvak 3**Vertraagde tenuitvoerlegging van landbouwmaatregelen in SGBP's**

In Italië (SGBP Po) zijn slechts drie van de vijf landbouwmaatregelen die op korte termijn moesten worden uitgevoerd, in alle regio's operationeel. Een vierde maatregel wordt slechts in één gedeelte van het stroomgebiedsdistrict uitgevoerd, en de laatste maatregel wordt slechts in enkele gebieden toegepast vanwege strijdigheid met de plaatselijke wetgeving.

In Frankrijk (SGBP Loire-Bretagne) zijn de maatregelen te algemeen om operationeel te kunnen zijn, aangezien zij verder moeten worden uitgewerkt in plaatselijke richtsnoeren voor het waterbeheer (SAGE's, schémas d'aménagement et de gestion des eaux). Per september 2013 viel minder dan de helft van het stroomgebiedsdistrict onder een SAGE.

In Griekenland (SGBP Thessaly) waren vijf van de zes tijdens de controle van de Rekenkamer onderzochte maatregelen niet operationeel per 22 december 2012.

Opmerkingen

25

Bij gebreke van een SGBP dat de doelstellingen op het niveau van het stroomgebiedsdistrict definieert, ontbreekt het de lidstaten aan een belangrijke benchmark waarop zij de watergerelateerde doelstellingen van hun POP's kunnen afstemmen. Hierdoor kunnen de middelen voor plattelandsontwikkeling niet worden besteed met inachtneming van de criteria van het EU-waterbeleid.

De kwaliteit van de maatregelenprogramma's laat te wensen over

26

De Commissie heeft, door middel van een van haar deskundigengroepen, richtsnoeren gegeven met betrekking tot de in de SGBP's geprogrammeerde landbouwmaatregelen, die duidelijk en transparant moeten zijn en operationeel op het niveau van het landbouwbedrijf²¹.

27

De Rekenkamer gebruikte de in het richtsnoer van de Commissie uiteengezette criteria om een gedetailleerde analyse te maken van zes landbouwmaatregelen voor elk van de zeven SGBP's die voor deze controle waren geselecteerd (zie **tabel 2**). De resultaten van deze werkzaamheden tonen aan dat de meeste van de geanalyseerde maatregelen niet naar behoren zijn opgezet wat betreft reikwijdte, doelen, tijdschema, toezichtsystemen en/of mededeling van resultaten.

28

De Commissie heeft ook conclusies getrokken uit haar eigen toezichtsprocedure inzake de KRW met betrekking tot de kwaliteit van maatregelenprogramma's. Nadat de Commissie de tegen medio 2012 ingediende SGBP's had onderzocht, concludeerde zij dat wat in grote lijnen ontbreekt in veel van de SGBP's van stroomgebieden, informatie is over de wijze waarop deze maatregelen zullen worden uitgevoerd qua timing, financiering alsmede monitoring²².

- 21 "Richtsnoer voor overheden over het helder en transparant formuleren van KRW-landbouwmaatregelen op bedrijfsniveau". Dit document is tot stand gekomen in samenwerking met de partners van de Gemeenschappelijke Implementatiestrategie (GIS) voor de KRW en werd in mei 2011 goedgekeurd door de directeurs waterbeheer.
- 22 Werkdocument van de diensten van de Commissie: European Overview (2/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans (Europees overzicht (2/2) bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) — Stroomgebiedbeheersplannen).

Tabel 2

Gedetailleerde analyse van zes landbouwmaatregelen die in de maatregelenprogramma's van zeven SGBP's zijn opgenomen¹

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
De maatregelen geven een indicatie van benodigde mate van opname.	■	■	■	■	■	■	■
De maatregelen worden geïdentificeerd als elementair (d.w.z. verplicht) of bijkomend.	■	■	■	■	■	■	■
De maatregelen worden omschreven op deelstroom- of regionaal/plaatselijk niveau. Waar dit niet het geval is, worden overtuigende redenen gegeven voor het instellen van maatregelen voor het gehele stroomgebied.	■	■	■	■	■	■	■
In het maatregelenprogramma worden duidelijke streefdoelen voor deze maatregelen vastgesteld.	■	■	■	■	■	■	■
Het maatregelenprogramma voorziet in een duidelijk systeem voor het monitoren van de vooruitgang ten aanzien van deze maatregelen.	■	■	■	■	■	■	■

- Alle zes de geanalyseerde maatregelen voldeden aan het criterium.
- Sommige van de geanalyseerde maatregelen voldeden aan het criterium.
- Geen van de geanalyseerde maatregelen voldeden aan het criterium.

1 De beoordeling van de Deense SGBP's werd verricht op basis van de in december 2011 vastgestelde SGBP's. Deze SGBP's werden echter ingetrokken en over nieuwe plannen wordt overleg gepleegd.

In de praktijk heeft de Commissie beperkte invloed op de kwaliteit van de KRW-programmeringsdocumenten

29

SGBP's moeten waarborgen dat de doelstelling van een goede toestand van de waterlichamen in 2015 wordt verwezenlijkt. Hoewel de Commissie er in haar rol van hoedster van het Verdrag²³ op moet toezien dat dit gebeurt, is zij niet verantwoordelijk voor het goedkeuren van SGBP's. Indien de Commissie de kwaliteit van SGBP's ontoereikend acht, is zij beperkt tot het nemen van gerechtelijke stappen.

30

In dit opzicht heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (EHvJ) verschillende arresten gewezen op basis van de KRW. Deze gevallen betroffen echter bepalingen van de KRW die als eenvoudig kunnen worden beschouwd (zoals het niet mededelen van de omzettingsmaatregelen, laattijdige verslaglegging, laattijdige vaststelling van toezichtprogramma's en SGBP's), en niet zozeer minder eenvoudige zaken in verband met de interpretatie van kernbegrippen zoals waterdiensten of de toepassing van uitzonderingen in het kader van artikel 4 van de KRW²⁴. Gerechtelijke procedures duren vaak vele jaren en arresten worden lang na de uiterste termijn voor het voldoen aan een verplichting gewezen. De Commissie heeft weliswaar werkgroepen georganiseerd en seminars met vertegenwoordigers van de lidstaten ter verbetering van de kwaliteit van SGBP's, maar het vermogen van de Commissie om de mate van ambitie bij de lidstaten te beïnvloeden is beperkt.

31

De controle wees uit dat de mate van ambitie zoals die blijkt uit de maatregelenprogramma's van de lidstaten varieert. Artikel 4 van de KRW bepaalt als doelstelling het bereiken van een goede toestand van het water in alle lidstaten in 2015. Hetzelfde artikel staat uitzonderingen toe, indien dit wordt gemotiveerd door de lidstaten. Diverse lidstaten beoordelen de omstandigheden die ter rechtvaardiging van een uitzondering worden aangehaald, zeer uiteenlopend. De Commissie heeft in haar evaluatie van SGBP's²¹ erkend dat:

- er in het algemeen een gebrek heerst aan passende en transparante onderbouwing van de criteria die worden gehanteerd voor de gebruikmaking van uitzonderingen krachtens artikel 4, leden 4 tot en met 7;
- de interpretatie van de diverse redenen voor de toepassing van uitzonderingen aanzienlijk uiteenliep tussen de verschillende lidstaten, en
- de ruime gebruikmaking van uitzonderingen erop kan wijzen hoe gering de ambitie in veel van de plannen is wat betreft het verwezenlijken van de milieudoelstellingen.

23 Overeenkomstig artikel 258 van het Verdrag van Lissabon dient de Commissie te waarborgen dat de bepalingen van het Verdrag en de door de instellingen hiertoe getroffen maatregelen worden toegepast.

24 Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2012) 379 final 1/30, Brussel, 14.11.2012: "European Overview (1/2) accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) — River Basin Management Plans" (Europees overzicht (1/2) bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) — Stroomgebiedbeheersplannen).

32

Evenzo presenteren de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de nitraatrichtlijn, die integrerend deel uitmaakt van de KRW, welke een onderkend en hardnekkig probleem met betrekking tot de verontreiniging van waterlichamen aanpakt (zie **tekstvak 4**), met een uiteenlopende mate van ambitie actieprogramma's op het gebied van nitraten. Deze programma's vergen geen goedkeuring van de Commissie. Bijgevolg zijn

er bijvoorbeeld aanzienlijke verschillen tussen de door de lidstaten gehanteerde criteria bij het definiëren van kwetsbare zones of de te treffen maatregelen. In de onderzochte gevallen in verband met de actieprogramma's op het gebied van nitraten toont de lengte van de rechtsgedingen de grenzen aan van het vermogen van de Commissie om de kwaliteit van programma's van de lidstaten te beïnvloeden (zie **tekstvak 5**).

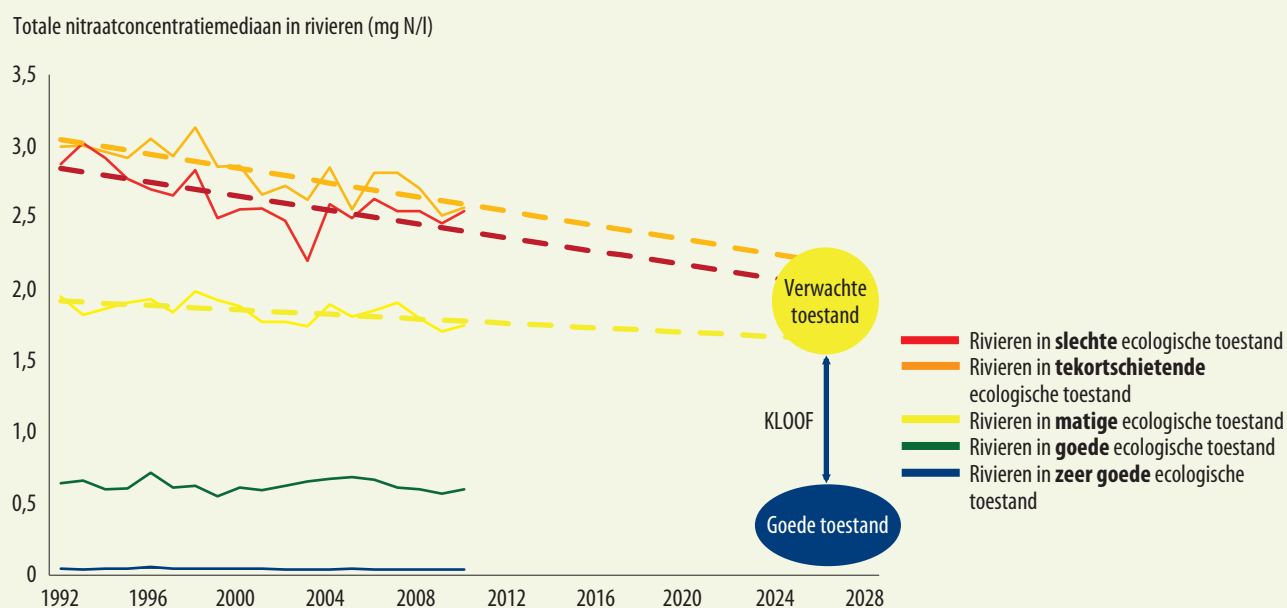
Tekstvak 4

Belang van nitraatverontreiniging

Recente verslagen van het EMA tonen aan dat de huidige trend in de nitraatgehalten niet volstaat om zelfs maar tegen 2027 een goede toestand te bereiken (zie **figuur 4**). In EMA-verslag nr. 8/2012 wordt onderkend dat de positieve ontwikkeling van nitraatconcentraties gedeeltelijk is toe te schrijven aan maatregelen om nitraat als agrarische input terug te dringen op Europees en lidstaatniveau, maar wordt wel gesteld dat bijkomende maatregelen nodig zijn om diffuse verontreiniging terug te dringen indien de meerderheid van de waterlichamen nitraatgehalten moeten hebben die vergelijkbaar zijn met een (zeer) goede ecologische toestand in 2027.

Figuur 4

Trends in nitraten tonen aan dat er tegen 2027 nog steeds een kloof zal bestaan tussen de goede toestand en de verwachte toestand



Gegevens voor slechte en tekortschietende rivieren maken 29% van het totaal uit
Gegevens voor matige rivieren maken 48% van het totaal uit

Bron: Met aanpassingen ontleend aan EMA-verslag nr. 9/2012.

Twintig jaar nadat de nitraatrichtlijn in werking trad, doen zich nog steeds problemen voor met de tenuitvoerlegging ervan in sommige lidstaten

De nitraatrichtlijn trad in 1991 in werking. In 2013 liepen er echter nog steeds inbreukprocedures in verband met de juiste en volledige toepassing ervan, alsmede met de toereikendheid van actieprogramma's op het gebied van nitraten, tegen acht lidstaten (Bulgarije, Duitsland, Estland, Griekenland, Frankrijk, Letland, Polen en Slowakije).

Zo bepaalde het Hof van Justitie van de Europese Unie op 13 juni 2013 (in zaak C-193/12) dat Frankrijk had nagelaten diverse gebieden als nitraatgevoelige gebieden aan te wijzen. In sommige van deze gebieden bedroeg de nitraatconcentratie in het grondwater meer dan 50 mg/l (de maximaal toelaatbare concentratie in drinkwater), en in andere gebieden dreigde eutrofiëring in het oppervlaktewater op te treden indien er geen actieplannen zouden worden uitgevoerd.

De impact van de randvoorwaarden op water-vraagstukken is tot dusverre beperkt gebleven**33**

De enquêteresultaten van de Rekenkamer (zie paragraaf 17)²⁵ tonen aan dat randvoorwaarden hebben gezorgd voor bewustwording onder landbouwers en enkele veranderingen in landbouwpraktijken met betrekking tot water hebben bewerkstelligd. De impact van randvoorwaarden is tot op heden echter beperkt gebleven, zowel vanwege het feit dat verschillende belangrijke watergerelateerde vraagstukken niet in de randvoorwaarden zijn opgenomen, als dat de in het kader van de randvoorwaarden toegepaste sancties niet worden berekend op basis van de kosten van de veroorzaakte schade en het dus kan zijn dat zij slechts een deel van deze kosten uitmaken. Bovendien doen tekortkomingen die worden aangetroffen in de toepassing van de randvoorwaarden in de lidstaten, nog meer afbreuk aan de potentiële impact ervan. Op deze zaken wordt hierna uitvoeriger ingegaan.

Het randvoorwaardenmechanisme heeft impact, maar wordt niet ten volle benut**Enquêteresultaten wijzen op toegenomen bewustzijn onder landbouwers en enkele veranderingen in landbouwpraktijken met betrekking tot water****34**

Bij gebreke van studies op EU-niveau naar de impact van randvoorwaarden en plattelandsontwikkeling op bewustwording van landbouwers en landbouwpraktijken met betrekking tot water hield de Rekenkamer een enquête onder 140 adviesorganen voor de landbouwsector in zeven lidstaten. De enquête wijst uit dat, in de lidstaten/regio's in de steekproef, de invoering van de randvoorwaarden bijdroeg tot de bewustwording van landbouwers (zie **figuur 5**) en veranderingen bewerkte in landbouwpraktijken met betrekking tot water, met name ten aanzien van nitraten en bestrijdingsmiddelen (zie **bijlage II** voor nadere bijzonderheden).

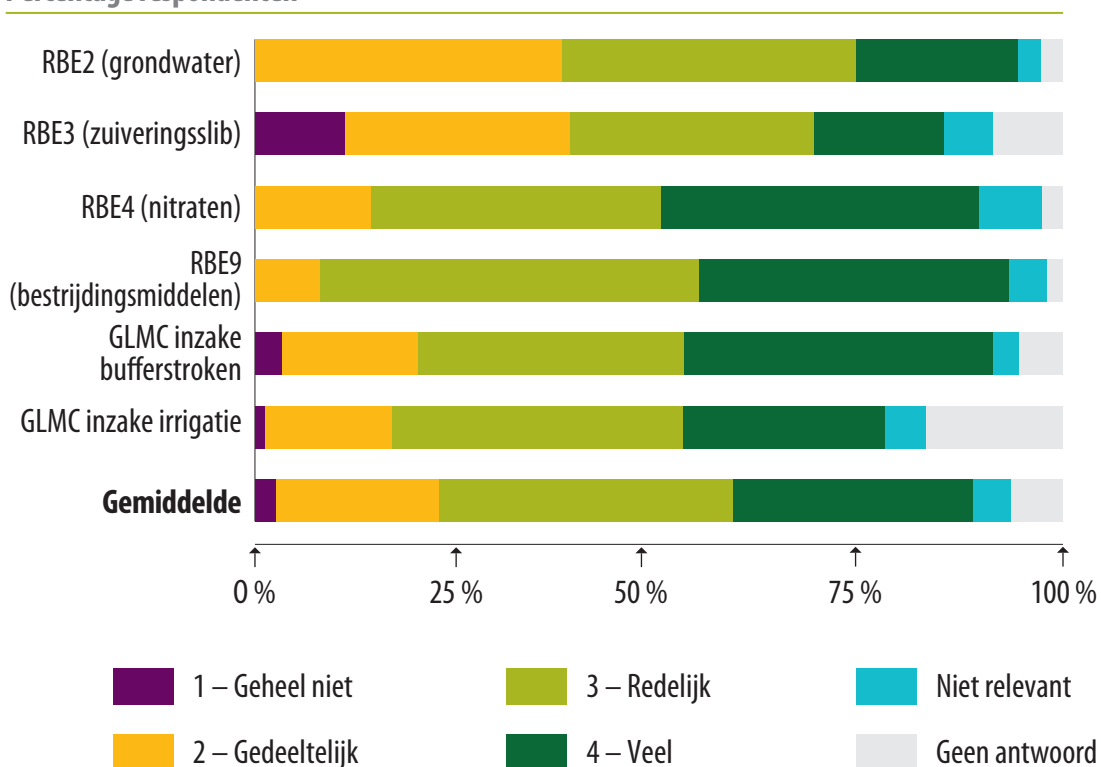
25 Gedetailleerde enquêteresultaten kunnen worden geraadpleegd op de internetsite van de Rekenkamer (www.eca.europa.eu).

Figuur 5

Toegenomen bewustzijn onder landbouwers sinds de invoering van de randvoorwaarden

In hoeverre heeft, op een schaal van 1 (geheel niet) tot 4 (veel), naar uw mening de invoering van de randvoorwaarden landbouwers sterker bewustgemaakt van de impact van landbouw op water?

Percentage respondenten



De impact van de randvoorwaarden is beperkt doordat een aantal belangrijke watergerelateerde vraagstukken niet door de randvoorwaarden wordt bestreken

35

Momenteel zijn verplichtingen voor landbouwers om het gebruik van fosfor op hun grond of de toepassing van bestrijdingsmiddelen²⁶ in de directe omgeving van waterlichamen te beperken, niet opgenomen in de randvoorwaarden²⁷, zelfs al bestaat er overeenstemming over de noodzaak om deze kwesties aan te pakken. Fosfor is een bestanddeel van meststoffen en wordt gebruikt in diervoeders. Het kan problemen opleveren voor de waterkwaliteit, en bijvoorbeeld eutrofiëring veroorzaken. Bestrijdingsmiddelen kunnen weliswaar gewassen beschermen tegen schade door onkruid, ziekten en insecten, maar zij kunnen ook mensen, wilde dieren en het milieu schade toebrengen. Slechts een zeer gering deel van de toegepaste bestrijdingsmiddelen heeft zijn uitwerking op de schadeveroorzakende doelsoorten, terwijl de overgrote meerderheid van de bestrijdingsmiddelen doorwerkt in het milieu, zoals waterlichamen. Sommige lidstaten hebben niettemin het initiatief genomen om deze kwesties aan te pakken, zelfs wanneer zij daartoe niet verplicht zijn (bijvoorbeeld door in de GLMC's voor bufferstroken beperkingen op het gebruik van bestrijdingsmiddelen op te nemen) (zie **bijlage III** voor nadere bijzonderheden).

26 Bestrijdingsmiddelen kunnen worden gebruikt om planten of gewassen te beschermen tegen schade door onkruid, ziekten of insecten. In dat verband worden zij ook wel gewasbeschermingsmiddelen genoemd.

27 Sommige lidstaten, zoals Nederland, hebben vereisten inzake fosfor opgenomen in hun nitraatactieprogramma's, maar niet-inachtneming van deze vereisten wordt niet in het kader van de randvoorwaarden gesanctioneerd. Wat bestrijdingsmiddelen betreft, kunnen de lidstaten slechts voor bepaalde zeer gevaarlijke bestrijdingsmiddelen bij het geven van toestemming voor gebruikmaking ervan bufferstroken langs waterlopen vaststellen waar deze niet mogen worden gespreoid.

36

Duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen zou aanvankelijk vanaf 2014 in de randvoorwaarden worden opgenomen, met name in de vorm van inachtneming van de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming. Luidens Verordening (EU) nr. 1306/2013²⁸ is nu echter onzeker binnen welk tijdsbestek deze opname moet plaatsvinden (zie **tekstvak 6**).

37

De verwachte opneming in de randvoorwaarden van bepaalde vereisten die zijn ontleend aan de KRW en de richtlijn over het duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen zou de in paragraaf 35 aan de orde gestelde kwesties moeten aanpakken. De besprekingen over het voorstel van de Commissie voor de hervorming van het GLB na 2014 hebben geleid tot de volgende verklaring: „De Raad en het Europees Parlement verzoeken de

Commissie om monitoring van de omzetting en uitvoering door de lidstaten van de [...] KRW en de richtlijn over het duurzaam gebruik van pesticiden en [...] tevens om, zodra deze richtlijnen in alle lidstaten zijn uitgevoerd en geconstateerd is welke verplichtingen rechtstreeks op de landbouwers van toepassing zijn, waar passend een wetgevingsvoorstel in te dienen tot wijziging van de onderhavige verordening, teneinde de toepasselijke onderdelen van die richtlijnen in het randvoorwaardensysteem op te nemen”²⁹. Het tijdsbestek van deze opneming is dan ook afhankelijk van de vorderingen die de lidstaten maken met de tenuitvoerlegging van de richtlijnen. Dit houdt in dat de tenuitvoerlegging van een zeer belangrijke beleidsbeslissing zeer traag zou kunnen verlopen.

- 28 Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).
- 29 Gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad inzake het randvoorwaardensysteem, gehecht aan Verordening (EU) nr. 1306/2013.

Tekstvak 6

Duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen: twee stappen vooruit, één stap terug

In 2009 stelden het Europees Parlement en de Raad een verordening vast over het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen³⁰. Met de verordening werd onder meer beoogd het duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen (en met name geïntegreerde gewasbescherming) op te nemen in de randvoorwaarden (door middel van RBE9) vanaf 2014.

In haar voorstel voor een verordening inzake de financiering van het GLB gedurende 2014-2020³¹ (die resulteerde in Verordening (EU) nr. 1306/2013) sloot de Commissie uitdrukkelijk het duurzaam gebruik van pesticiden en de geïntegreerde gewasbescherming uit van het toepassingsgebied van de randvoorwaarden door de volzin die hier specifiek naar verwees³², weg te laten.

Bijgevolg wordt dat tijdstip onzeker in de huidige verordening, hoewel het duurzame gebruik van bestrijdingsmiddelen had moeten worden opgenomen in de randvoorwaarden vanaf 2014.

30 Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB L 309 van 24.11.2009, blz. 1).

31 COM(2011) 628 final/2.

32 Verordening (EG) nr. 1107/2009, Artikel 55, derde volzin: „Het voldoet ook aan de bepalingen van Richtlijn 2009/128/EG en met name aan de algemene beginselen van een geïntegreerde gewasbescherming als bedoeld in artikel 14 van en in bijlage III bij voornoemde richtlijn, die uiterlijk met ingang van 1 januari 2014 wordt toegepast.”

De GLMC inzake vergunningsprocedures voor irrigatie heeft weinig impact, aangezien de Commissie lidstaten niet vraagt om specifieke vereisten te ontwikkelen

38

Anders dan de RBE's worden GLMC-normen gebruikt om goede landbouwpraktijken te bevorderen waarvoor (nog) geen milieuwetgeving op EU-niveau bestaat door nieuwe verplichtingen voor landbouwers in te voeren. De Commissie heeft echter niet voorgesteld om de GLMC inzake vergunningsprocedures voor irrigatie³³ zodanig te omschrijven dat goede landbouwpraktijken worden bevorderd. De GLMC inzake irrigatie verwijst naar bestaande nationale of regionale wetgeving, maar voert geen nieuwe verplichtingen in. Er wordt geen verplichting mee ingevoerd tot het vaststellen van de onderdelen van vergunningsprocedures, zoals vergunningen tot wateronttrekking, watermeters en verslaglegging over watergebruik, waar deze niet al bestaan.

39

In een land met sterk tekortschietende of niet-bestaande vergunningsprocedures zal deze GLMC dan ook geen impact hebben (zie **tekstvak 7**) en dit kan met name van belang zijn in gebieden waar sprake is van waterschaarste (zie **tekstvak 8**).

33 "Naleving van vergunningsprocedures indien voor het gebruik van water voor bevoeiingsdoeleinden een vergunning nodig is."

Een voorbeeld van tekortschietende vergunningsprocedures

In Griekenland waren landbouwers krachtens een ministerieel besluit van juni 2011 verplicht om uiterlijk op 16 december 2011 een watervergunning aan te vragen (zelfs degenen die al over een geldige vergunning beschikten). De verplichting om een vergunning aan te vragen, werd echter herhaaldelijk uitgesteld tot 16 juni 2012, 17 december 2012, 15 mei 2013 en, meest recentelijk, tot 15 januari 2014. In het stroomgebied Pinios (Thessaly) bedraagt het totale aantal boorputten meer dan 30 000 en kan het wel oplopen tot 33 000; voor de meeste daarvan is er geen vergunning gegeven³⁴.

Ook trof de Rekenkamer gebreken aan in de verrichte controles op die vergunningen (zie **tekstvak 9**).

34 SGBP Thessaly. Studie verricht door de Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans, blz. 103.

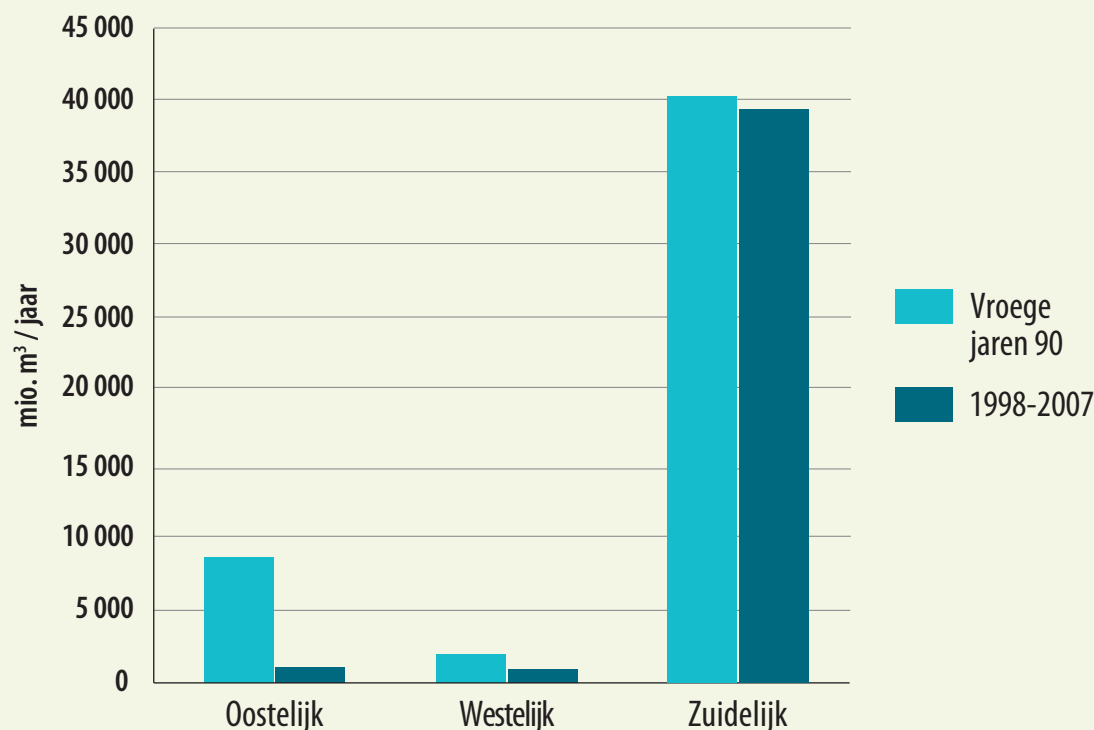
Irrigatielandbouw wordt uitgebreid in gebieden met problemen door waterschaarste

Overmatige onttrekking van water door irrigatie wordt als probleem onderkend, met name in Zuid-Europa, waar de afgelopen decennia steeds meer aan irrigatielandbouw wordt gedaan³⁵. Hoewel wateronttrekking voor irrigatie tussen het begin van de jaren 90 en het decennium tussen 1998-2007 licht is gedaald (zie **figuur 6**), en ondanks efficiëntere irrigatietechnieken doordat op grotere schaal gebruik wordt gemaakt van druppelbevloeiing, blijven waterreserves in sommige gebieden onder zware druk staan, hetgeen leidt tot dalende waterhoudende grondlagen, zoutintrusie en de opdroging van wetlands³⁶.

35 EMA-verslag nr. 2/2009 „Water resources across Europe — confronting water scarcity and drought” (Waterreserves in heel Europa — het hoofd bieden aan waterschaarste en droogte).

36 *Water resources: quantity and flows — SOER 2010 thematic assessment* (waterreserves: hoeveelheden en stromen — thematische beoordeling SOER 2010), EEA State of the Environment report 2010 (EMA-verslag van 2010 over de stand van het milieu), Europees Milieuagentschap (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), geraadpleegd op 5 oktober 2012.

Wateronttrekking voor irrigatie



NB: Oostelijk: Bulgarije (1990; 2007), Tsjechische Republiek (1990; 2007), Hongarije (1992; 2006), Letland (1991; 2007), Polen (1990; 2007), Roemenië (1990; 2006), Slowakije (1990; 2007), Slovenië (1990; 2007). Westelijk: Oostenrijk (1990; 2002), België (1994; 2007), Denemarken (1990; 2004), Engeland en Wales (1990; 2006), Finland (1994; 2005), Duitsland (1995; 2002), Nederland (1995; 2006), Noorwegen (1995; 2006), Zweden (1990; 2007). Zuidelijk: Frankrijk (1991; 2006), Griekenland (1990; 2007), Portugal (1990; 1998), Spanje (1991; 2006).

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

Gebreken in de toepassing van de randvoorwaarden

Er bestaan gebreken op het niveau van de landbouwbedrijven ten aanzien van de tenuitvoerlegging van watergerelateerde randvoorwaarden in lidstaten

40

Tijdens haar DAS-controles in de diverse EU-lidstaten constateert de Rekenkamer veelvuldige inbreuken op watergerelateerde randvoorwaarden op het niveau van de landbouwbedrijven, waarvan de meeste inbreuken door begunstigten op RBE4 zijn (bescherming van water in nitraatgevoelige gebieden): ontoereikende opslagfaciliteiten of onvoldoende opslagcapaciteit voor mest, onvolledige of foutieve mestregisters, ontbreken van een stikstofanalyse, stikstofoutput van meer dan 170 kg/ha, opslag van mest op grond tijdens een periode waarin dit verboden is enz. Andere opmerkingen betreffen RBE2 (bescherming van het grondwater), RBE9 (gewasbeschermingsmiddelen) en de GLMC inzake bufferstroken.

Het controlesysteem met betrekking tot de randvoorwaarden vertoont gebreken op lidstaatniveau

41

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de randvoorwaarden. Voor RBE's behelst dit het opnemen van de relevante elementen van de specifieke wetgeving in de reikwijdte van de randvoorwaarden. Voor GLMC's behelst dit het opnemen van de relevante normen in nationale of regionale wetgeving en het vaststellen van de praktische verplichtingen die landbouwers geacht worden na te komen. De lidstaten zijn eveneens verplicht landbouwers in kennis te stellen van die vereisten en een beheers- en controlesysteem op te zetten dat het mogelijk maakt een steekproef van begunstigten ter plaatse te controleren en in geval van niet-naleving sancties op te leggen.

42

Eén intrinsieke beperking van het controlesysteem met betrekking tot de randvoorwaarden is het feit dat sommige vereisten per definitie moeilijk te controleren zijn. Zo verwijst een van de vereisten naar het tijdstip en de methode van de gebruikmaking van bestrijdingsmiddelen. De moeilijkheid is hier gelegen in het feit dat controles van de randvoorwaarden doorgaans vooraf worden aangekondigd, zodat het hoogst onwaarschijnlijk is dat een inspecteur een landbouwer zal aantreffen die op onrechtmatige wijze of met een verboden product aan het sproeien is. Andere vereisten kunnen slechts gedurende een bepaalde periode van het jaar of bij afwezigheid van bepaalde weersomstandigheden (zoals sterke wind of vorst) worden gecontroleerd, wat niet noodzakelijkerwijs samenvalt met het tijdstip van het controlebezoek ter plaatse.

43

In de bezochte lidstaten werden tekortkomingen aangetroffen in het systeem van controles van watergerelateerde randvoorwaarden op het niveau van de beheersautoriteiten:

- Er bestaan slechts voor een beperkt aantal controles gedetailleerde werkinstructies, en sommige instructies zijn zo algemeen dat zij niet kunnen waarborgen dat de inspecteurs precies weten wat zij hoe moeten controleren en dat verschillende inspecteurs de controles op dezelfde wijze verrichten.
- Verplichte controles werden laattijdig ingevoerd of ontbreken nog.
- Controles ter plaatse zijn sterk geconcentreerd in de herfst. Dit is niet alleen in strijd met bepaalde voorschriften van de regelgeving³⁷, maar houdt ook in dat een aantal watergerelateerde vereisten (zoals het verbod op het verspreiden van mest op bebouwde bufferstroken) ter plaatse niet visueel kan worden geverifieerd.
- De controles in verband met de GLMC inzake irrigatie waren niet volledig (zie **tekstvak 9**).

De Commissie verzekert niet dat de GLMC-normen op lidstaatniveau adequaat zijn

44

Het doel van de in het kader van het randvoorwaardenmechanisme vastgestelde GLMC's is het toezien op elementaire goede praktijken³⁸. De lidstaten worden geacht minimumvereisten te stellen waarbij rekening wordt gehouden met de binnenlandse agro-nomische, milieu- en klimatologische omstandigheden.

45

Momenteel ontvangt de Commissie slechts beperkte informatie, door middel van een onlinedatabase, over de tenuitvoerlegging van GLMC's in de lidstaten. Deze informatie bestaat uit verwijzingen naar de toepasselijke nationale wetgeving alsmede samenvattingen die de lidstaten verschaffen. Bekendmaking ervan geschiedt op het geografische niveau dat de lidstaten zelf passend achten. Zo was er voor de tijdens de controle bezochte lidstaten geen informatie over de tenuitvoerlegging van de GLMC's op regionaal niveau (zoals in Italië en Spanje) opgenomen.

37 Artikel 53, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB L 316 van 2.12.2009, blz. 65) en artikel 14, lid 1, van Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 25 van 28.1.2011, blz. 8).

38 Europees Parlement, *Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture*. Studie — Final Report, mei 2013 (Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen met nadruk op water en landbouw. Studie — Eindverslag): [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)

Feitelijk volume onttrokken water niet gecontroleerd aan de hand van de toegestane hoeveelheid

Bij de controle werden gebreken aangetroffen bij het toetsen van de vereisten van de GLMC inzake irrigatie. Deze norm is als volgt geformuleerd: „Naleving van vergunningsprocedures indien voor het gebruik van water voor bevoeiingsdoeleinden een vergunning nodig is”. Bij de controle werden verschillende voorbeelden aangetroffen waarin — hoewel de procedures van een lidstaat voorzagen in vergunningen met specificering van een maximaal volume onttrokken water — de hoeveelheid daadwerkelijk onttrokken water niet werd vergeleken met het in de vergunning aangegeven maximum. Dergelijke tekortkomingen doen behoorlijk afbreuk aan de doeltreffendheid van controles.

Volgens de door inspecteurs van randvoorwaarden gehanteerde checklists in Griekenland en Spanje wordt het feitelijke volume onttrokken water thans niet afgezet tegen de vergunningen. In Slowakije stelde de Rekenkamer vast dat het onttrokken volume zelfs niet wordt gemeten. Met controles kan dan ook alleen worden nagegaan of er een vergunning is afgegeven, maar niet of een begunstigde binnen de in de vergunning gestelde grenzen blijft.

46

De Commissie beoordeelt de tenuitvoerlegging van de GLMC's vanuit juridisch oogpunt aan de hand van een controle op stukken op basis van de door de lidstaten meegedeelde informatie, aangevuld door controles ter plaatse. De Commissie beoordeelt niet of de door de lidstaten gestelde vereisten ten aanzien van de twee watergerelateerde GLMC's adequaat zijn uit milieuoogpunt in het licht van de doelstellingen voor waterbescherming. In de praktijk variëren de GLMC-vereisten aanzienlijk tussen lidstaten. Zo varieert in het kader van de GLMC inzake bufferstroken³⁹ (zie **figuur 7**) de minimumbreedte van stroken van 25 cm tot 10 meter (zie **tabel 3**).

47

In sommige lidstaten/regio's kunnen bufferstroken bebouwd worden, terwijl zij in andere met gras of met struikgewas begroeid moeten zijn. Sommige lidstaten maken uitzonderingen voor een aanzienlijk aantal waterlichamen die zich op landbouwgrond kunnen bevinden (zie **tekstvak 10**).

48

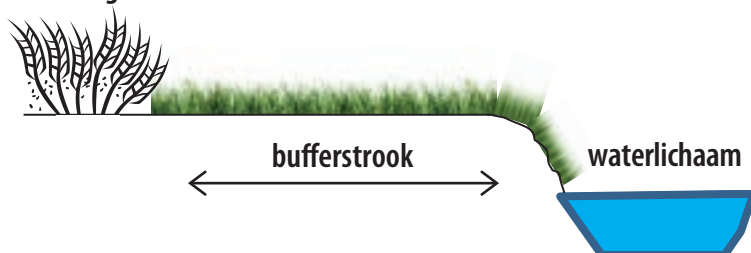
De vereisten variëren ook enorm tussen de lidstaten — zelfs die waar water in het bijzonder onder druk staat — in het geval van de GLMC inzake irrigatie. Deze GLMC heeft betrekking op bestaande wetgeving in de lidstaten, maar introduceert geen nieuwe verplichtingen. In sommige lidstaten/regio's is de verplichting om een vergunning voor wateronttrekking te hebben, afhankelijk van het onttrokken volume, de geografische ligging en het soort onttrokken water (oppervlakte- of grondwater). Sommige lidstaten kennen een plaatselijk verbod op irrigatie gedurende droge perioden. In andere landen moeten landbouwers jaarlijks rapporteren over het watervolume dat gebruikt is voor irrigatie. De controle bracht gevallen aan het licht waarin de vergunningsvereisten voor irrigatie landbouwers niet stimuleren om minder water te gebruiken. Zo zijn aan landbouwers opgelegde heffingen in sommige landen afhankelijk van de oppervlakte van hun landbouwbedrijven, en niet zozeer van hun feitelijke waterverbruik.

³⁹ Bij deze GLMC moeten ten minste de vereisten in acht worden genomen met betrekking tot de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen, zoals omschreven in de nitraatrichtlijn.

Figuur 7

Bufferstrook

akkerbouwgewas



Tabel 3

Sterk uiteenlopende GLMC-vereisten voor bufferstroken

Land	Breedte bufferzone	Verplichtingen en beperkingen
Denemarken	minimaal 2 m	geen bebouwing, grondbewerking of beplanting
Griekenland	tussen 1 en 6 m afhankelijk van de helling en het soort beperking	geen bebouwing (1 m) of stikstofmest (2 of 6 m)
Spanje (Andalusië)	2 tot 10 m	verplichte begroeiing met struikgewas geen meststoffen of bestrijdingsmiddelen
Frankrijk	5 m	verplichte grasbedekking, struikgewas, struiken of bomen geen minerale of organische meststoffen of bestrijdingsmiddelen
Italië (Lombardije)	tussen 5 en 3 m afhankelijk van de toestand van het waterlichaam	verplichte grasbedekking geen grondbewerking, geen anorganische meststoffen, mest of drijfmest
Nederland	tussen 25 cm en 9 m afhankelijk van het gewas en bepaalde technische specificaties	geen meststoffen
Slowakije	10 m	geen industriële of organische meststoffen

Tekstvak 10

Waterlichamen vrijgesteld van de GLMC inzake bufferstroken

De lidstaten hebben bepaalde categorieën waterlichamen vrijgesteld van de GLMC inzake bufferstroken. In Italië (Lombardije) zijn voor waterlopen korter dan 5 km of die behoren tot een stroomgebied van minder dan 10 km², geen bufferstroken vereist. In Spanje (Andalusië) zijn vijvers, irrigatiekanalen en sloten vrijgesteld, hoewel deze waterlichamen niet naar behoren worden omschreven en voor deze vrijstellingen andere dan ecologische argumenten worden aangevoerd. Hierdoor ontstaat het risico dat een buitensporig aantal waterlopen wordt uitgesloten van de verplichting om het vereiste inzake bufferstroken na te komen, waarmee de impact van de GLMC op de waterkwaliteit minimaal wordt.

Het potentieel van plattelandsonwikkeling om een antwoord te bieden op problemen op het gebied van water wordt niet ten volle benut

49

De plattelandsonwikkelingsfinanciering bedraagt bijna 100 miljard euro voor de periode 2007-2013. Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake plattelandsonwikkeling noemt waterbescherming als een van de aan te pakken essentiële vraagstukken⁴⁰. In de verordening wordt ook benadrukt dat de activiteiten van het Elfpo en de concrete acties waaraan dit fonds bijdraagt, coherent en verenigbaar moeten zijn met de andere communautaire beleidstakken⁴¹, zoals waterbeleid. Plattelandsonwikkeling heeft dan ook een aanzienlijk potentieel, door de beschikbaarstelling van middelen en de vaststelling van duidelijke doelstellingen ten aanzien van water, om bij te dragen tot de integratie van de EU-doelstellingen inzake waterbeleid in het GLB.

50

De lidstaten mobiliseren middelen voor plattelandsonwikkeling door middel van hun POP's (zie de paragrafen 10 en 11), die reeksen maatregelen bevatten waartoe de doelpopulaties (bijvoorbeeld landbouwers) zich vrijwillig kunnen verbinden. Begunstigden van plattelandsonwikkelingsmaatregelen zeggen toe specifieke voorwaarden te zullen nakomen die hun lidstaat heeft gesteld.

51

Momenteel wordt het potentieel van plattelandsonwikkeling niet ten volle benut. De POP's worden thans op dusdanige wijze uitgevoerd dat zij een beperkte impact op water hebben doordat watergerelateerde vormen van belasting niet compleet geïdentificeerd zijn, POP's en SGBP's nog niet op elkaar zijn afgestemd en negatieve neveneffecten niet altijd worden vermeden. Bovendien zijn aanzienlijke bedragen aan watergerichte financiering niet besteed.

40 Overweging 31 van Verordening (EG) nr. 1698/2005: "Steun voor specifieke wijzen van landbeheer moet duurzame ontwikkeling bevorderen, waarbij met name landbouwers en bosbezitters moeten worden gestimuleerd om vormen van grondgebruik toe te passen die verenigbaar zijn met de noodzaak het natuurlijke milieu en landschap in stand te houden en de natuurlijke hulpbronnen te beschermen en te verbeteren. De verleende steun dient bij te dragen tot de uitvoering van het zesde milieuactieprogramma van de Gemeenschap en van de conclusies van het voorzitterschap over de strategie voor duurzame ontwikkeling. Tot de kernonderwerpen die aandacht moeten krijgen, behoren de biodiversiteit, het beheer van de Natura 2000-gebieden, de bescherming van water en bodem, [...]".

41 Overweging 6 van Verordening (EG) nr. 1698/2005.

In de uitgavenplannen voor plattelandontwikkeling van de lidstaten wordt niet altijd rekening gehouden met de doelstellingen van het EU-waterbeleid en de behoeften van de lidstaten op het gebied van water

POP's van de lidstaten identificeren watergerelateerde problemen soms niet compleet, en zijn nog niet afgestemd op SGBP's

52

Voor elke lidstaat/regio die tijdens de controle werd bezocht, onderzocht de Rekenkamer of de milieubeoordeling⁴² die in het kader van de voorafgaande evaluatie voor het POP werd verricht en de milieuanalyses die in het kader van SGBP's werden uitgevoerd, volledig en coherent waren. De Rekenkamer onderkent weliswaar dat het geografische gebied dat door beide evaluaties

wordt bestreken, evenals het tijdstip⁴³, de aard en het doel ervan uiteen kunnen lopen, maar is van oordeel dat de beoordeling van watergerelateerde problemen consistent zou moeten zijn in beide analyses. Zij constateerde echter dat de identificatie van watergerelateerde problemen in de milieuanalyses van de POP's soms onvolledig is en niet altijd consistent is met de in verband met SGBP's beschikbare informatie. De controle wees op gevallen van watergerelateerde problemen die niet in POP's waren geïdentificeerd, en bijgevolg niet werden aangepakt door middel van enige plattelandontwikkelingsmaatregel (zie **tekstvak 11**).

53

De gebrekkige kwaliteit van maatregelenprogramma's in de SGBP's (zie de paragrafen 27 en 28) staat momenteel de afstemming ervan op de POP's in de weg. Waar al sprake is van afstemming, neemt deze de vorm aan van in een SGBP geïntegreerde plattelandontwikkelingsmaatregelen.

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

43 Hoewel de milieubeoordelingen voor POP's in 2006 werden opgesteld, moesten de in het kader van SGBP's verrichte milieuanalyses (met „een analyse van [de] kenmerken [van het stroomgebiedbeheersplan]), een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater, en een economische analyse van het watergebruik“ (zie artikel 5 van de KRW) uiterlijk 22 december 2004 worden afgerond.

Tekstvak 11

Watergerelateerde problemen niet compleet geïdentificeerd

- In Denemarken wordt de kwestie van wateronttrekking niet door de milieubeoordeling voor het POP behandeld, hoewel deze volgens het SGBP in het westen van het land relevant is. Het Deense POP bevat geen maatregelen waarmee het probleem van wateronttrekking wordt aangepakt.
- In Spanje (Andalusië) bevat het maatregelenprogramma in het SGBP Guadalquivir maatregelen die gericht zijn op het vervullen van het waterregister en het bestrijden van illegale onttrekking. In het milieuduurzaamheidsverslag voor het POP en de milieuanalyse die voor het SGBP Guadalquivir is verricht, wordt het probleem van de illegale grondwateronttrekking echter over het hoofd gezien. Afgezien van de plattelandontwikkelingsmaatregelen waarvoor de randvoorwaarden gelden (zie paragraaf 8) bevat het POP geen mechanisme om de begunstigten te stimuleren om de watervergunningsprocedures in acht te nemen.
- In Slowakije bevat het POP geen maatregelen om tekortkomingen aan te pakken in verband met de waterhoeveelheid of de kwesties van verontreiniging met bestrijdingsmiddelen, verlies van wetlands of buitensporige plaatselijke grondwateronttrekking, die alle worden geïdentificeerd in het SGBP, maar niet worden genoemd in de milieubeoordeling voor het POP.
- In Griekenland worden in het SGBP Thessaly problemen inzake hydromorfologische veranderingen en niet-geregistreerde boorputten genoemd, maar deze worden niet aan de orde gesteld in de milieubeoordeling voor het POP. Het Griekse POP bevat geen maatregelen waarmee iets aan de hydromorfologische belasting wordt gedaan.

De tenuitvoerlegging van POP's heeft soms negatieve neveneffecten op water

54

Landbouw- en milieubeleid kunnen concurrerende doelstellingen hebben. Toch moeten middelen voor plattelandsontwikkeling op duurzame wijze worden gebruikt uit een oogpunt van waterbeheer; POP's zouden dan ook vrijwaringsclausules moeten bevatten om mogelijke negatieve neveneffecten te vermijden (zie **tekstvak 12**). Voordat de Commissie een POP goedkeurt, verricht zij controles om de potentiële negatieve effecten van de plattelandsontwikkelingsmaatregelen te identificeren. Desondanks zijn sommige naar behoren goedgekeurde plattelandsontwikkelingsmaatregelen zo ontworpen dat zij toch nog aanzienlijke negatieve neveneffecten op water hebben. Bepaalde POP's werden goedgekeurd hoewel zij geen adequate vrijwaringsclausules bevatten (zie **tekstvak 12**).

55

In sommige gevallen bevat het POP weliswaar vrijwaringsclausules ter vermijding van negatieve neveneffecten op water, maar kunnen dergelijke neveneffecten bij tenuitvoerlegging van de maatregelen in de praktijk toch voorkomen (zie **tekstvak 13**).

Tekstvak 12

Voorbeelden van POP's met en zonder vrijwaringsclausules

Het tijdens de controle onderzochte POP voor Italië (Lombardije) omvat vrijwaringsclausules met betrekking tot de maatregel die gericht is op investeringen voor de modernisering van landbouwbedrijven. Het POP staat de aanleg van nieuwe tuinbouwkassen uitsluitend toe indien deze energie- en waterbesparend zijn. Investerings ter uitbreiding van het bestaande irrigatienetwerk of van het geïrrigeerde areaal worden als niet-subsidiabel beschouwd.

In het ontwerp van dezelfde maatregel in het POP voor Spanje (Andalusië) wordt echter ruimte gelaten voor aanzienlijke negatieve neveneffecten zoals de uitbreiding van het geïrrigeerde areaal of de goedkeuring van projecten die een toename van het totale waterverbruik betekenen.

Tekstvak 13

Voorbeeld van negatieve neveneffecten wegens tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van een plattelandsontwikkelingsmaatregel

Bij een DAS-controle die de Rekenkamer in Spanje verrichtte, bleek dat een project in het kader van maatregel 125 (infrastructuur voor de ontwikkeling en aanpassing van de land- en bosbouw) was goedgekeurd, zelfs al waren de aan de begunstigde toegekende waterrechten niet toereikend om het project economisch levensvatbaar te maken en verbruikte de begunstigde aanzienlijk meer water dan waar hij recht op had, waardoor inbreuk werd gemaakt op twee subsidiabiliteitscriteria voor dit soort projecten. Dit toont aan dat de voor de goedkeuring van een projectaanvraag verrichte toetsingen niet doeltreffend waren en dat de basisvereisten die in beginsel negatieve neveneffecten hadden moeten voorkomen (zoals geen toename van de verbruikte hoeveelheid water) niet waren gegarandeerd.

Middelen voor plattelandsontwikkeling zijn onderbenut als antwoord op watervraagstukken

De uitvoeringsgraad van watergerelateerde maatregelen ligt niet altijd op schema

56

Plattelandsontwikkelingsmaatregelen die een rechtstreeks effect op waterbescherming kunnen hebben, betreffen onder meer het vereiste dat landbouwers hun landbouwpraktijken wijzigen door het gebruik van bestrijdingsmiddelen of meststoffen te beperken, of door hun gewassen aan de plaatselijke hydrologische situatie aan te passen. De wijze waarop deze maatregelen daadwerkelijk worden gebruikt, vormt een belangrijke factor in de beoordeling of het potentieel van het Elfpo wat betreft waterbescherming ten volle is benut. De Rekenkamer onderzocht dit aspect allereerst aan de hand van een analyse van de maatregelen die door de lidstaten in hun POP's zijn geactiveerd, en ten tweede door middel van een analyse van de gebruikmaking door lidstaten van de door artikel 38 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 geboden mogelijkheden wat betreft de kosten die zijn verbonden aan de tenuitvoerlegging van de KRW.

57

De Rekenkamer heeft de uitvoeringsgraad geanalyseerd van actieve plattelandsontwikkelingsmaatregelen waarvan de lidstaten zelf vaststelden dat deze een rechtstreeks effect op de waterbescherming hebben. Hoewel deze analyse zekere beperkingen kent⁴⁴, wijzen de resultaten uit dat in ongeveer de helft van alle gevallen de uitvoeringsgraad op schema ligt.

44 Aangezien maatregelen vaak submaatregelen hebben die geen betrekking hebben op water, houden niet alle in het kader van deze maatregelen gefinancierde projecten ook werkelijk verband met waterbescherming.

58

De lidstaten hebben echter verzuimd hun voordeel te doen met de mogelijkheden die artikel 38 van Verordening (EG) nr. 1698/2005 biedt, dat specifiek bepaalt dat maatregel 213⁴⁵ kan worden gebruikt „als compensatie voor de gemaakte kosten en de gederfde inkomsten die het gevolg zijn van nadelen die in de betrokken gebieden worden ondervonden door de uitvoering van [de KRW]” (zie **tabel 4**).

59

Ten tijde van de controlebezoeken had geen van de lidstaten, behalve Denemarken⁴⁶, maatregel 213 in verband met de KRW geactiveerd, zoals bepaald in artikel 38. Volgens de Commissie staat in slechts 4 % van de bij haar ingediende SGBP's dat zij gebruik zullen maken van artikel 38 om landbouwers te compenseren voor de vereisten van de KRW. Dit beperkte gebruik van maatregel 213 werd onder meer veroorzaakt door vertragingen in de afronding door de lidstaten van hun SGBP's. Nog een voor de gebruikmaking van maatregel 213 ongunstige factor is het feit dat, voor betalingen in verband met de KRW, de uitvoeringsvoorschriften pas in februari 2010 werden gepubliceerd⁴⁷ — drie jaar en twee maanden nadat de programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling was ingegaan⁴⁸ — en meer dan één jaar nadat de SGBP's op grond van artikel 13 van de KRW moesten worden afgerond.

45 Maatregel 213: „Natura 2000-betalingen en betalingen in verband met Richtlijn 2000/60/EG (KRW)”.

46 Denemarken had maatregel 213 geactiveerd ter compensatie van de kosten die waren verbonden aan de uitvoering van de 10 m brede bufferstroken, maar vanwege de opschorting van de Deense SGBP's in december 2012 is de tenuitvoerlegging van de maatregel uitgesteld.

47 Verordening (EU) nr. 108/2010 van de Commissie van 8 februari 2010 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1974/2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 36 van 9.2.2010, blz. 4).

48 Elfpo, 2007-2013.

Tabel 4

Uitvoeringsgraden voor plattelandsontwikkelingsmaatregelen¹ door de lidstaten geïdentificeerd als hebbende een rechtstreeks effect op waterbescherming (in %)

Land \ Maatregel	115	121	125	213	214	216	226	321
Denemarken					84,1	24,2		
Frankrijk (vasteland)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Griekenland		17,0	35,7		71,7			21,5
Italië (Lombardije)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Slowakije		85,8			88,2		91,8	
Nederland		51,0	30,4		95,7	9,7		
Spanje (Andalusie)	9,4	70,0	27,6		73,1			

 Uitvoeringsgraad op schema (> 60 %)

 Maatregel 213 in geen enkele van de tijdens de controle bezochte lidstaten geactiveerd

 Maatregel niet geïdentificeerd door de bezochte lidstaat als één met rechtstreeks effect op waterbescherming

1 Maatregel 115: „oprichting van diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer, bedrijfsverzorgingsdiensten en bedrijfsadviseringsdiensten”; maatregel 121: „modernisering van landbouwbedrijven”; maatregel 125: „infrastructuur voor de ontwikkeling en aanpassing van de land- en bosbouw”; maatregel 214: „agromilieubetalingen”; maatregel 216: „niet-productieve investeringen”; maatregel 226: „herstel van bosbouwpotentieel en het treffen van preventieve maatregelen”; en maatregel 321: „basisvoorzieningen voor de plattelandseconomie en -bevolking”.

Financieringsinstrumenten die speciaal zijn ontworpen om watervraagstukken aan te pakken, zijn nauwelijks ingezet

60

Besluit 2009/61/EG van de Raad⁴⁹ wees op de noodzaak om sterker te reageren op een aantal „cruciale nieuwe uitdagingen” die in 2003 waren geïdentificeerd⁵⁰, onder meer inzake waterbeheer. Overeenkomstig het besluit stelde de check-up bijkomende middelen ter beschikking die op deze nieuwe uitdagingen waren gericht. De totale bijkomende begroting bedroeg 3,8 miljard euro. Tegelijkertijd stelde de Commissie in reactie op de economische crisis van 2008 het Europees economisch herstelplan (EEHP)⁵¹ op. Het EEHP verschaftte nog eens 1 miljard euro die kon worden besteed aan breedband in plattelandsgebieden en om het even welke van de nieuwe uitdagingen.

61

In 2010 wezen de lidstaten in het kader van de eerste wijzigingen van POP's naar aanleiding van de check-up 26,9 % van de bijkomende GLB-middelen (1,3 miljard euro) toe aan de „nieuwe uitdaging” van waterbeheer⁵² (zie **figuur 8**). De gemiddelde uitvoeringsgraad van deze middelen was eind 2012 17,5 % voor de EU-27, hoewel dit cijfer sterk wisselt per lidstaat⁵³ (zie voor nadere gegevens **bijlage IV**). Hoewel de check-up een gelegenheid bood om waterbeheervraagstukken verder in de POP's te integreren, hebben de meeste lidstaten in de praktijk zeer weinig gebruikgemaakt van de extra middelen.

49 Besluit 2009/61/EG van de Raad van 19 januari 2009 tot wijziging van Besluit 2006/144/EG inzake de communautaire strategische richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling (programmeringsperiode 2007-2013) (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 112).

50 Derde overweging van Besluit 2009/61/EG: „Bij de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de in 2003 ingevoerde hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werden klimaatverandering, hernieuwbare energie, waterbeheer, biodiversiteit en herstructurering van de zuivelsector aangemerkt als cruciale nieuwe uitdagingen voor de Europese landbouw.”

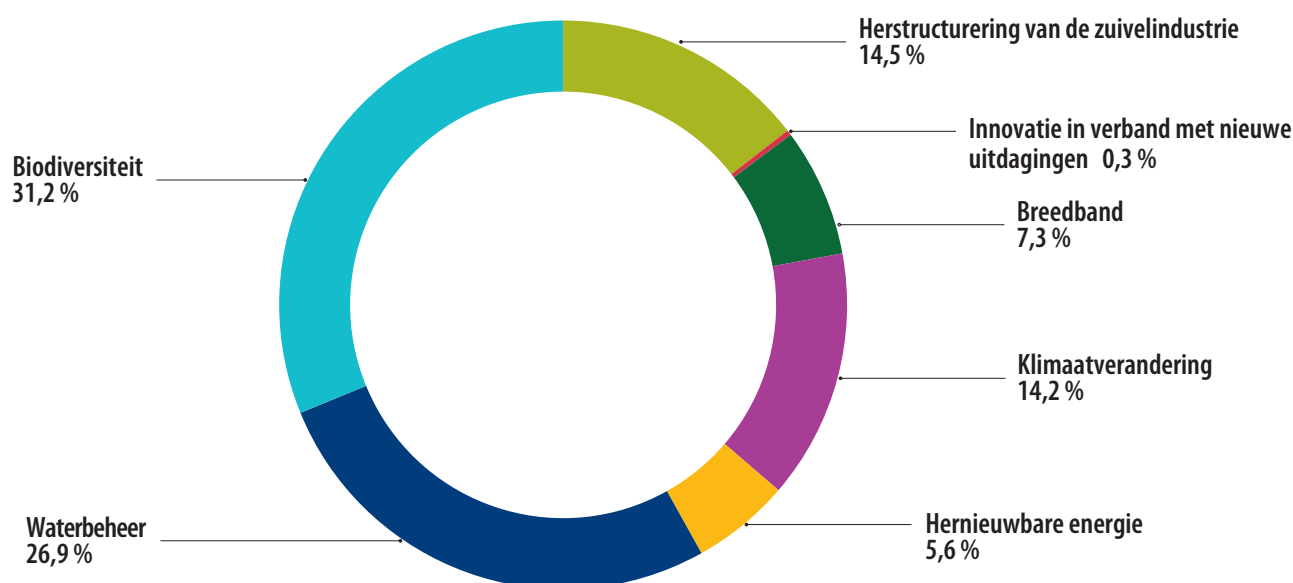
51 COM(2008) 800 def. van 26 november 2008.

52 De Rekenkamer erkent dat sommige middelen die worden verantwoord als worden zij ingezet voor de „nieuwe uitdaging” van biodiversiteit, ook een positief effect op water kunnen hebben.

53 De Commissie heeft geen gevalideerde cijfers voor deze uitvoeringspercentages. De door de Rekenkamer voorgelegde cijfers zijn echter gebaseerd op door de Commissie verstrekte informatie.

Figuur 8

Geplande verdeling van de middelen voortvloeiend uit de check-up en het herstelplan over de „nieuwe uitdagingen” per 2010



Bron: Europese Commissie.

Het beginsel „de vervuiler betaalt” is niet opgenomen in het GLB

62

Het „vervuiler betaalt”-beginsel vereist dat de vervuiler de kosten van het voorkomen, beheersen en opruimen van vervuiling betaalt⁵⁴. Tegenwoordig is het beginsel een wettelijke verplichting die door de EU wordt bekrachtigd in haar Verdrag⁵⁵ en in de Richtlijn betreffende milieuaansprakelijkheid⁵⁶, en waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in artikel 9 van de KRW.

63

Landbouwpraktijken leveren zowel voordelen voor als belasting van het milieu op. De negatieve milieueffecten van landbouw omvatten vaak het introduceren van ongewenste chemische stoffen (verontreinigende stoffen) in het milieu. De diffuse aard van verontreiniging door landbouw en de moeilijkheid om vervuilers te identificeren, hinderen de handhaving van milieuwetten en de toewijzing van aansprakelijkheid voor schade⁵⁵. Niettemin is het zo dat het „vervuiler betaalt”-beginsel moet worden toegepast wanneer landbouwactiviteiten het milieu schade toebrengen die zijn weerslag heeft op particulier en openbaar bezit⁵⁵. Mechanismen om het „vervuiler betaalt”-beginsel te handhaven bestaan dan wellicht (bijvoorbeeld op lidstaatsniveau opgelegde boetes), maar zijn niet van invloed op de betalingen die begunstigen van het GLB-beleid ontvangen.

64

De sancties die landbouwers thans opgelegd krijgen voor niet-inachtneming van de randvoorwaarden (zoals overschrijding van een krachtens de regelgeving aanvaardbaar niveau van vervuiling) worden niet berekend op basis van de kosten van de veroorzaakte schade; het kan dus zijn dat deze slechts een deel van deze kosten uitmaken. In veel gevallen zijn de sancties niet evenredig aan de ernst van de inbreuk door de landbouwer op de randvoorwaarden. Dit werd door de Rekenkamer reeds opgemerkt in Speciaal verslag nr. 8/2008. In dit verband vestigt de Rekenkamer opnieuw de aandacht op de in de paragrafen 40-43 genoemde gebreken wat betreft de toepassing van de randvoorwaarden. Thans kunnen de randvoorwaarden, zoals deze momenteel worden toegepast, dan ook een nuttig, maar slechts gedeeltelijk antwoord vormen op het „vervuiler betaalt”-beginsel.

65

Aan een aanzienlijk aantal betalingen in het kader van plattelandsontwikkeling zijn geen randvoorwaarden verbonden⁸. Bijgevolg zal een landbouwer die vervuiling veroorzaakt, deze betalingen zonder enige korting blijven ontvangen. Momenteel bestaat er geen mechanisme waarbij rekening wordt gehouden met de evenredige kosten van het voorkomen of opruimen van de vervuiling die een landbouwer veroorzaakt en waarbij de betalingen voor plattelandsontwikkeling dienovereenkomstig worden verlaagd.

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

55 Artikel 191, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

56 Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56), gewijzigd bij de Richtlijnen 2006/21/EG (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 15) en 2009/31/EG (PB L 140 van 5.6.2009, blz. 114).

Toezicht- en evaluatiesystemen geven geen compleet beeld

66

Er is een aantal jaren verstreken sinds het waterbeleid van de EU werd versterkt en GLB-instrumenten werden ingevoerd waarmee watervraagstukken potentieel kunnen worden aangepakt:

- i) de randvoorwaarden werden in 2003 ingevoerd en zijn sinds 2005 verplicht voor alle landbouwers die rechtstreekse betalingen ontvangen;
- ii) plattelandontwikkeling werd in 2000 in het GLB opgenomen; en
- iii) de kaderrichtlijn water werd in 2000 van kracht, met het vereiste voor de lidstaten om uiterlijk eind 2006 over operationele monitoringprogramma's te beschikken.

67

De toezichtsystemen geven in hun huidige vorm geen compleet overzicht van de vormen van belasting die landbouw voor water oplevert. De informatie ter zake is gedeeltelijk en versnipperd en komt soms laat. De redenen hiervoor zijn dat

- i) GLB-toezicht- en beoordelingssystemen van beperkt nut zijn wat watergerelateerde informatie betreft;
- ii) toezichtregelingen voor waterbeleid laattijdig werden opgezet en onvolledig zijn, en
- iii) geen ander bestaand informatie-systeem de nodige gegevens kan verschaffen om de waterkwaliteit en -kwantiteit aan landbouwpraktijken te koppelen.

GLB-toezicht- en evaluatiesystemen zijn van beperkte waarde voor het meten van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de in de GLB-verordeningen uiteengezette waterdoelstellingen

68

In de EU-wetgeving⁵⁷ worden de lidstaten verplicht om bij de Commissie een jaarverslag in te dienen dat de „resultaten van de met betrekking tot de randvoorwaarden verrichte controles” bevat. Die resultaten hebben betrekking op het aantal verrichte controles en inbreuken op de diverse randvoorwaarden. Hieronder valt geen informatie over de impact van de randvoorwaarden op de waterkwaliteit en -kwantiteit, en dit is ook nooit de bedoeling geweest.

69

De Commissie monitort en evalueert alle plattelandontwikkelingsacties voor de programmeringsperiode 2007-2013 aan de hand van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK). Bij het GTEK wordt gebruikgemaakt van indicatoren voor het meten van de voortgang bij de verwezenlijking van de plattelandontwikkelingsdoelstellingen, alsmede van evaluaties door onafhankelijke beoordelaars.

⁵⁷ Artikel 84, lid 1, onder e), van Verordening (EG) nr. 1122/2009.

70

Ten aanzien van water voorziet het GTEK in vijf uitgangssituatie-indicatoren⁵⁸, één resultaatindicator („oppervlakte waarop een succesvol landbeheer wordt toegepast dat bijdraagt tot de waterkwaliteit”) en één impactindicator („verbetering van de waterkwaliteit”). De controle wees uit dat de resultaatindicator niet nauwkeurig genoeg is, aangezien daarin niet wordt aangegeven wat er wordt bedoeld met „succesvol landbeheer”, de impactindicator alleen nitraten en fosfor noemt en er geen indicator voor de waterkwantiteit is. Bovendien is de verslaglegging van de lidstaten voor alle GTEK-indicatoren vaak achterhaald of onvolledig. In vele gevallen hebben de lidstaten geen streefdoelen vastgesteld.

71

In een GTEK-richtsnoer⁵⁹ worden vijf evaluatievragen met betrekking tot water genoemd. Enkele goede voorbeelden werden aangetroffen in tussentijdse evaluaties waarbij de beoordelaars de impact van bepaalde (sub)maatregelen op de waterkwaliteit konden kwantificeren met gebruikmaking van modellen, enquêtes onder begunstigden en kwalitatief onderzoek (zie **tekstvak 14**). Dit is echter geen wijdverbreide aanpak en er zijn duidelijke gebreken wat betreft de systematische kwantificering van resultaten en effecten, de volledigheid van gegevens, betrouwbaarheid en consistentie. In diverse tussentijdse evaluaties wordt de aandacht gevestigd op het gebrek aan streefdoelen in POP's, waardoor de vorderingen bij de verwezenlijking van de waterdoelstellingen moeilijk te beoordelen zijn.

58 Waterkwaliteit (brutovoedingsstofbalansen), waterkwaliteit (verontreiniging door nitraten en bestrijdingsmiddelen), waterkwaliteit (% gebieden aangemerkt als kwetsbaar voor nitraten), watergebruik (% geïrrigeerde oppervlakte cultuurgrond), beschermende bossen waarvan de functie hoofdzakelijk betrekking heeft op bodem en water.

59 Handboek voor een gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader, Richtsnoer, DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, september 2006.

Tekstvak 14

Een goed voorbeeld van kwantificering van de impact bij een tussentijdse evaluatie

Italië (Lombardije) — Voor maatregel 214 (agromilieubetalingen) maakte de beoordelaar gebruik van modellen voor de berekening per perceel van het stikstofoverschot en de blootstelling/toxiteitsratio die in grondwater worden gemeten als gevolg van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Op regionaal niveau bedroeg de totale daling van het stikstofoverschot als gevolg van maatregel 214 2,6 kg/ha, en gaf de blootstelling/toxiteitsratio een daling van 3,9 % te zien. Het effect was sterker in gebieden waar de maatregel beter ingang vond.

Toezichtregelingen voor waterbeleid zijn onvolledig

72

Krachtens artikel 8 van de KRW zijn de lidstaten verplicht om „programma's [op te stellen] voor de monitoring van de watertoestand, teneinde een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen elk stroomgebiedsdistrict”. De monitoringprogramma's

hadden tegen 2006 operationeel moeten zijn en moeten bestaan uit een programma voor toestand- en trendmonitoring en een programma voor operationele monitoring (frequenter monitoring met een grotere dichtheid die gericht is op het identificeren van probleemgebieden). De lidstaten kunnen er ook voor kiezen om programma's voor monitoring voor nader onderzoek op te zetten (bijvoorbeeld voor specifieke stoffen).

73

Naar aanleiding van een beoordeling van de monitoringprogramma's van de lidstaten in 2012 rapporteerde het EMA dat er voorbeelden zijn van zeer hoogwaardige rapportage, maar ook gevallen van lacunes of tegenstrijdigheden in de rapportage⁶⁰. In een ander verslag stelt de Commissie: „Uit de informatie die aan de Commissie is gerapporteerd, komt een duidelijke lacune in de monitoring naar voren. [...] In sommige lidstaten is van meer dan 50 % van de waterlichamen de ecologische en chemische watertoestand onbekend”⁶¹. In sommige lidstaten werden meetnetten laattijdig opgezet en/of vertonen deze

methodologische gebreken. De controle wees uit dat in sommige lidstaten de monitoring gericht is op het verzamelen van informatie over de toestand van waterlichamen, maar met weinig aandacht voor het monitoren van de vormen van belasting voor water (zie **tekstvak 15**). Op plaatselijk niveau zijn er enkele wetenschappelijke studies of experimentele netwerken geweest waarin een verband werd gelegd tussen landbouwpraktijken en waterkwaliteit (zie **tekstvak 16**).

60 Verslag EMA nr. 8/2012 — “European waters — assessment of status and pressures” (Europese wateren — beoordeling van de toestand en vormen van belasting).

61 COM(2012) 670 final. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) — Stroomgebiedbeheersplannen.

Tekstvak 15

Een voorbeeld van tekortkomingen in een meetnet

Frankrijk — Het scorebord voor de SGBP's bevat geen specifieke indicatoren voor het monitoren van uitsluitend door de landbouw veroorzaakte belasting. Een van de verstrekte indicatoren heeft betrekking op de cumulatieve impact van huishoudens, de industrie en de landbouw op de toestand van het water. Hetzelfde geldt voor een indicator met betrekking tot de overschrijding van kwantitatieve doelstellingen op knooppunten.

Eveneens in Frankrijk wordt met een indicator van het volume water dat door diverse economische sectoren wordt onttrokken aan grond- en oppervlaktewaterlichamen, het voor irrigatie gebruikte water gekwantificeerd, maar deze indicator i) kent geen gekwantificeerde doelstelling, en ii) maakt het niet mogelijk de onttrokken volumes te vergelijken met hetgeen houdbaar is in tijden van waterschaarste.

Tekstvak 16

Goede voorbeelden van meetnetten

Nederland beschikt over twee specifieke meetstelsels waarin landbouw aan water wordt gekoppeld. Het eerste netwerk evalueert de concentraties van een aantal stoffen op landbouwbedrijven en koppelt deze aan een database met informatie over het soort beheer, gebruikte mest- en andere stoffen enz. Het andere netwerk maakt gebruik van bestaande testpunten in agrarische gebieden om de invloed van landbouw op de waterkwaliteit te beoordelen (fosfor- en stikstofgehalte).

Denemarken heeft een monitoringprogramma dat gericht is op het documenteren van het effect van de nationale aquatische milieuplannen en van andere programma's van de agrarische sector op uitspoelen van nutriënten in het aquatisch milieu. Zes representatieve stroomgebieden worden gemonitord door directe metingen, interviews met landbouwers over hun landbouwpraktijken en het modelleren van het verband tussen landbouw en het verloren gaan van nutriënten in de omgeving.

74

De monitoring in het kader van de KRW heeft dus meer inzicht verschaft in de toestand van de Europese wateren en de vormen van belasting die daarop van invloed zijn, maar is nog onvolledig en de resultaten moeten omzichtig worden geïnterpreteerd vanwege ontbrekende gegevens en methodologische tekortkomingen. In de meeste gevallen is er geen monitoring door de lidstaten van de afzonderlijke maatregelen in SGBP-programma's (zie **tabel 2**).

75

Wat de monitoring van het nitraatgehalte van oppervlaktewater en grondwater betreft, verplicht de nitraatrichtlijn⁶² de lidstaten om „passende controleprogramma's op te stellen en uit te voeren om de doeltreffendheid van de opgestelde actieprogramma's te beoordelen". Om de vier jaar zijn zij verplicht te rapporteren over de nitraatconcentraties in grondwater en oppervlaktewater, de eutrofiëring van oppervlaktewater, de impact van actieprogramma's op de waterkwaliteit en op landbouwpraktijken, revisies van nitraatgevoelige gebieden en actieprogramma's, en verwachte toekomstige trends in waterkwaliteit⁶³. Deze rapporten van de lidstaten worden gebruikt als grondslag voor een samenvattend verslag door de Europese Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Er zijn echter vertragingen opgetreden in de verslaglegging van de lidstaten in het kader van de nitraatrichtlijn. Het samenvattend EU-verslag voor 2008-2011 werd pas op 4 oktober 2013 gepubliceerd⁶⁴.

76

Tussen de verslagen van de afzonderlijke lidstaten over 2008-2011 bestaan verschillen in kwaliteit en aanpak. In haar samenvattend verslag stelt de Commissie dat er een grote verscheidenheid bestond onder de lidstaten wat betreft zowel de vorm als de kwaliteit van de inhoud van het verslag, met alle uitdagingen van dien voor het ontwikkelen van een consistente totale synthese op EU-niveau. Zij vermeldde verder dat de digitale gegevens die samen met de schriftelijke verslagen van lidstaten waren aangeleverd, evenzo in een aantal gevallen inconsistenties en interpretatieproblemen vertoonden die nadere toelichting van de lidstaten vergden. Het is niet alleen zo dat gegevens niet altijd beschikbaar zijn voor alle lidstaten, maar in sommige gevallen zijn de gegevens tussen de lidstaten niet eens vergelijkbaar.

62 Artikel 5, lid 6, van de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG).

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

64 Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2013) 405 final bij het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de uitvoering van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, op basis van verslagen van de lidstaten over de periode 2008-2011.

WISE, „the gateway to European water information“, heeft verdere verbetering

77

Het Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) werd in 2003 tot stand gebracht als rapportage-instrument voor de lidstaten en tegelijkertijd als webportaal dat toegang biedt tot waterinformatie op EU-niveau. WISE wordt gevoed met een verscheidenheid aan gegevensstromen afkomstig uit verplichte gegevens, verzameld door DG Milieu van de Commissie als onderdeel van zijn verplichtingen in het kader van de kaderrichtlijn water, de richtlijnen over stedelijk afvalwater, zwembadwater en drinkwater, alsmede uit vrijwillig op jaarbasis door het EMA verzamelde gegevens⁶⁵. WISE bevat geen gegevens die door de lidstaten in het kader van de nitraatrichtlijn⁶⁶ zijn verzameld of door DG Landbouw aan de hand van het GTEK verzamelde gegevens. Van 2003 tot 2011 waren de door WISE verzamelde en geordende gegevens eerder op de waterkwaliteit gericht dan op de waterkwantiteit of het risico van waterschaarste³.

78

Ondanks het potentieel van WISE om alomvattende informatie over water in Europa te verschaffen, ondervindt het enkele moeilijkheden. Niet alle gegevensstromen in WISE zijn volledig geïntegreerd. Vanwege kwesties rond de betrouwbaarheid van gegevens en verschillen in omvang, frequentie van gegevens (bijvoorbeeld jaargemiddelden tegenover gemiddelden per vier jaar) alsmede in gegevensverwerking door lidstaten (sommige landen verstrekken geaggregeerde gegevens) is het niet altijd mogelijk om de gegevens zodanig te ordenen dat zij ten volle kunnen worden benut.

De inspanningen van de Commissie om indicatoren te ontwikkelen waarmee de waterkwaliteit en -kwantiteit aan landbouwpraktijken worden gekoppeld, hebben nog geen succes gehad

79

Sinds 2002 heeft de Commissie gewerkt aan de ontwikkeling van een reeks agromilieu-indicatoren (AMI's) om de integratie van milieuvraagstukken in het GLB op EU-, lidstaat- en regionaal niveau bij te houden⁶⁷. In de praktijk is de beschikbaarheid van gegevens voor de meeste van deze indicatoren een probleem (zie **tabel 5**). Geen van de AMI's legt een verband met individuele landbouwpraktijken.

65 De EMA-indicatoren met betrekking tot landbouw en water zijn: brutovoedingsstofbalans; gebruik van zoetwatervoorraden; zuurstofverbruikende stoffen in rivieren; nutriënten in zoet water; nutriënten in overgangs-, kust- en mariene wateren; chlorofyl in overgangs-, kust- en mariene wateren; bestrijdingsmiddelen in grondwater (Indicatorverslag inzake het milieu over 2012 van het EMA).

66 Wat nitraten betreft hebben het EMA en DG Milieu de afgelopen jaren toegewerkt naar het stroomlijnen van de gegevens uit de verslagen over de toestand van het milieu en de gegevens die in het kader van de nitraatrichtlijn en de KRW worden verzameld. Het doel is de rapportagelast voor de lidstaten te verminderen en tegelijkertijd de vergelijkbaarheid en consistentie van de gegevens uit verschillende bronnen te verbeteren. Deze werkzaamheden zijn momenteel geschorst.

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

Tabel 5

Overzicht van AMI's waarmee belangrijke vormen van belasting voor de waterkwaliteit en -kwantiteit worden geïdentificeerd

Rubriek AMI-indicator	Hoofd-/subindicator	Verantwoordelijk orgaan	Ondervonden problemen
Brutovoedingsstofbalans	Potentieel stikstofoverschot op landbouwgrond (kg/ha/jaar)	Eurostat	Methoden voor de berekening van de brutovoedingsstofbalans zijn niet consistent tussen de landen, gegevens zijn niet vergelijkbaar tussen landen.
Risico van verontreiniging door fosfor	Potentieel fosforoverschot op landbouwgrond (kg/ha/jaar)	Eurostat	Methoden voor de berekening van de brutofosforbalans zijn niet consistent tussen de landen, gegevens zijn niet vergelijkbaar tussen landen.
	Kwetsbaarheid voor het uitspoelen/afvloeien van fosfor	DG Milieu	Nog niet gereed wegens beperkte beschikbaarheid van gegevens en methodologische moeilijkheden.
Waterkwaliteit — nitraatverontreiniging	Rivieren en grondwater met nitraatconcentraties boven de 50 mg NO ₃ /l Nitraatconcentraties boven de 25 mg NO ₃ /l vormen een waarschuwingsdrempel.	Eurostat	Beschikbare gegevens niet voldoende gedetailleerd om vast te stellen of de trend verschilt tussen gebieden die GLB-maatregelen genieten en andere gebieden. Geen differentiatie op basis van regio, bodemtype enz., hoewel dit nuttig zou zijn teneinde de oorzaken van deze trends vast te stellen.
Waterkwaliteit — verontreiniging door bestrijdingsmiddelen		EMA	Beperkte informatie beschikbaar. Gebrek aan betrouwbare gegevens over bestrijdingsmiddelen in grondwater.
Irrigatie	Aandeel (%) van voor bevoeiing geschikt gebied binnen oppervlakte cultuurgrond (OCG) (en de trend hiervan)	Eurostat	Geen informatie over watermeting teneinde de doelmatigheid te meten. Informatie wordt niet gemeld per stroomgebied. Geen verband met watergebruik (wateronttrekking en toestand van het water in het gebied).
Wateronttrekking	Jaarlijkse wateronttrekking per bron en per sector Watergebruik per leveringscategorie en gebruiker	EMA/Eurostat	Gegevens slechts beschikbaar voor de helft tot twee derde van de lidstaten.
Risico van bestrijdingsmiddelen	Index van risico op schade door toxiciteit van en blootstelling aan bestrijdingsmiddelen	DG Gezondheid en Consumenten/Eurostat	Geen gegevens beschikbaar voor deze indicator. Gegevens over verkoop van bestrijdingsmiddelen moesten vanaf 2013 ter beschikking worden gesteld, en die over gebruik van bestrijdingsmiddelen in 2015.

NB: Een aantal andere AMI's staan onrechtstreeks in verband met water. Hieronder vallen het verbruik van minerale meststoffen in de landbouw, verbruik van bestrijdingsmiddelen, teelt patronen, patronen dierlijke productie, bodembedekking, mestbeheer, specialisatie van landbouwbedrijven en intensivering/extensivering van landbouwbedrijven.

Conclusies en aanbevelingen

80

De Commissie en de lidstaten hebben ambitieuze beleidsdoelen gesteld voor de verbetering van het waterbeheer in de EU op middellange tot lange termijn. De landbouw heeft hier, als een van de grote verbruikers en vervuilers van water, een belangrijke rol in. Dit werd onderkend in de formulering van zowel de kaderrichtlijn water als in het recentere politieke akkoord over de toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

81

Om deze ambitieuze doelstellingen te behalen, moet het GLB zodanig worden uitgevoerd dat een zo doeltreffend en efficiënt mogelijk gebruik van water in de landbouw wordt gestimuleerd en dat verspilling en vervuiling enz. worden ontmoedigd. De meeste EU-financiering en betalingen aan landbouwbedrijven zijn afhankelijk gesteld van bepaalde goede praktijken ten aanzien van water (als onderdeel van het stelsel van randvoorwaarden). Ook is aanzienlijke financiering beschikbaar gesteld door middel van maatregelen voor plattelandsontwikkeling, voor specifieke watergerelateerde projecten.

82

Bij de controle werd onderzocht of de EU-doelstellingen op het gebied van waterbeleid met succes zijn geïntegreerd in het GLB. De Rekenkamer concludeert dat de Commissie en de lidstaten hierin slechts gedeeltelijk zijn geslaagd. Dit is toe te schrijven aan de slechte aansluiting tussen de ambitie van de beleidsdoelstellingen en het vermogen van de instrumenten die worden gehanteerd om verandering te bewerkstelligen. De instrumenten die thans in het kader van het GLB worden gebruikt om watervraagstukken aan te pakken, hebben tot dusverre niet voldoende vooruitgang kunnen bewerkstelligen bij de verwezenlijking van de ambitieuze beleidsdoelstellingen ten aanzien van water. De controle brengt gebreken aan het licht in zowel de opzet en toepassing van de randvoorwaarden als in het gebruik van de financiering voor plattelandsontwikkeling, en wijst op

vertragingen en gebreken in de tenuitvoerlegging van de KRW.

83

Wat de randvoorwaarden betreft, wees de controle uit dat een aantal belangrijke watergerelateerde vraagstukken nog niet door de randvoorwaarden worden bestreken (paragrafen 35-37) en dat de Commissie niet heeft gewaarborgd dat de normen met betrekking tot GLMC (goede landbouw- en milieucondities) in verband met water geschikt zijn op lidstaatsniveau, of dat deze zodanig zijn geformuleerd dat zij goede landbouwpraktijken bevorderen (paragrafen 38 en 44-48). Daarnaast kunnen de randvoorwaarden, zoals deze thans worden toegepast, een nuttig, doch slechts gedeeltelijk antwoord bieden op het „vervuiler betaalt”-beginsel en de sancties in verband met de randvoorwaarden worden niet berekend op basis van de kosten van de veroorzaakte schade en het kan dus zijn dat zij slechts een deel van deze kosten uitmaken (paragrafen 62-65).

84

Tegen de achtergrond van de GLB-hervorming worden voor de nieuwe periode (2014-2020) zelfs nog ambitieuzere doelstellingen gesteld ten aanzien van de integratie van de waterbeleidsdoelstellingen in het GLB. Voor deze nieuwe periode is de Commissie voornemens de reikwijdte van de randvoorwaarden uit te breiden. Haar eerdere opmerkingen over de werking van de randvoorwaarden indachtig, beveelt de Rekenkamer het volgende aan:

Aanbeveling 1

Op beleidsniveau dient de Commissie de EU-wetgever de nodige wijzigingen in de huidige instrumenten (randvoorwaarden en plattelandsontwikkeling) voor te stellen of, in voorkomend geval, nieuwe instrumenten voor te stellen waarmee de ambitieuzere doelstellingen ten aanzien van de integratie van waterbeleidsdoelstellingen in het GLB kunnen worden gehaald.

85

Op lidstaatniveau concludeert de Rekenkamer, aangezien de randvoorwaarden en plattelandsontwikkeling de voornaamste instrumenten voor de integratie van watervraagstukken in het GLB zijn, dat er tekortkomingen zijn in de toepassing van de randvoorwaarden (paragrafen 40-43) en dat het potentieel van de plattelandsontwikkelingsprogramma's van de lidstaten om watervraagstukken aan te pakken, nog niet ten volle benut is (paragrafen 49-61). De Rekenkamer beveelt dan ook het volgende aan:

Aanbeveling 2

De lidstaten moeten:

- de in de controle vastgestelde gebreken aanpakken bij het verrichten van controles op de naleving van de randvoorwaarden;
- passende sancties opleggen bij inbreuken;
- meer de nadruk leggen op het vaststellen van watergerelateerde problemen in hun POP's en ervoor zorgen dat deze consistent zijn met de SGBP's;
- vrijwaringsmechanismen bedenken en rigoureus ten uitvoer leggen ter vermijding van negatieve neveneffecten op water van activiteiten die worden gefinancierd vanuit plattelandsontwikkeling;
- gebruikmaking van de voor watervraagstukken bestemde middelen — op zodanige wijze dat deze strookt met een goed financieel beheer — actiever overwegen en naar behoren bevorderen.

86

Gezien de relevantie van de KRW in het kader van het EU-waterbeleid en met inachtneming van de onderkende noodzaak om waterbeheervraagstukken in andere beleidsterreinen, zoals landbouw, te integreren, concludeert de Rekenkamer dat de vertragingen en gebreken die de tenuitvoerlegging van de KRW beïnvloeden, de integratie van de waterbeleidsdoelstellingen in het GLB hebben gehinderd (paragrafen 21-32 en 72-76). Erkennend dat het EU-waterbeleid in de praktijk ten uitvoer wordt gelegd met middelen uit andere beleidsterreinen (zoals het GLB) en strevend naar consistentie tussen het EU-water- en -landbouwbeleid, beveelt de Rekenkamer dan ook het volgende aan:

Aanbeveling 3

De Commissie dient passende mechanismen voor te stellen die daadwerkelijk een positieve invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van de KRW-programmeringsdocumenten van de lidstaten, en die afwijking van het door de KRW vastgestelde tijdpad voorkomen. Hiertoe zouden minimale voorwaarden ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de KRW kunnen worden gesteld alvorens plattelandsontwikkelingsmiddelen worden vastgelegd.

De lidstaten dienen het proces van tenuitvoerlegging van de KRW dringend te versnellen, en voor de volgende beheerscyclus (2015) de kwaliteit van hun SGBP's te verbeteren door afzonderlijke maatregelen (bijvoorbeeld wat betreft reikwijdte, tijdpad, streefdoelen en kosten) te beschrijven en deze voldoende duidelijk en concreet te maken op operationeel niveau.

87

De Rekenkamer concludeert tevens dat er onvoldoende kennis is op Europees niveau en in de lidstaten van de vormen van belasting die landbouwactiviteiten opleveren voor water, en van de wijze waarop deze vormen van belasting zich ontwikkelen (paragrafen 66-79). Wij stelden de volgende tekortkomingen op het niveau van de Commissie en de lidstaten vast:

- De GLB-toezicht- en evaluatiesystemen zijn van beperkte waarde voor het meten van de vorderingen bij de verwezenlijking van de waterdoelstellingen die in de GLB-verordeningen worden uiteengezet.
- Het Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) is onvolledig.
- De inspanningen van de Commissie om indicatoren te ontwikkelen waarmee een verband wordt gelegd tussen de waterkwaliteit en -kwantiteit enerzijds en landbouwpraktijken anderzijds, hebben nog geen succes opgeleverd.

De Rekenkamer beveelt dan ook het volgende aan:

Aanbeveling 4

De Commissie dient haar kennis van het verband tussen waterkwaliteit en -kwantiteit en landbouwpraktijken te verbeteren door haar bestaande monitorsystemen te verbeteren en door te verzekeren dat deze ten minste de ontwikkeling kunnen meten van de vormen van belasting die landbouwpraktijken opleveren voor water; dit zou haar helpen bij het vaststellen in welke gebieden de GLB-middelen het hardst nodig zijn.

Aangezien de kwaliteit van de informatie over water voor de gehele EU afhankelijk is van de kwaliteit van de informatie die lidstaten verstrekken, en de beschikbaarheid van deze informatie een eerste vereiste is voor het nemen van goed onderbouwde beleidsbeslissingen, worden de lidstaten aangemoedigd om de tijdigheid, betrouwbaarheid en consistentie van de gegevens die zij aan de Commissie en het EMA verstrekken, te verbeteren.

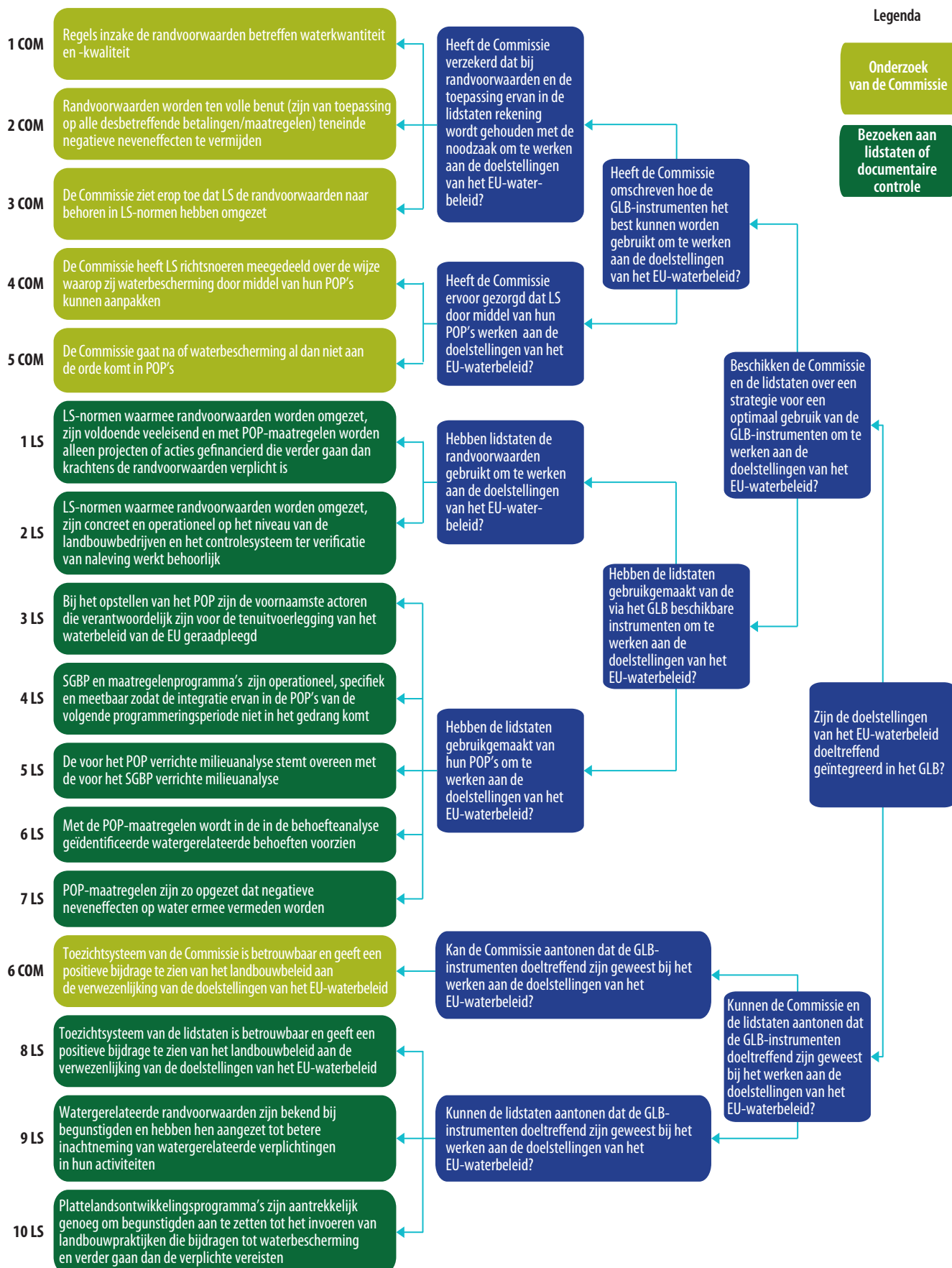
Dit verslag werd door kamer I onder voorzitterschap van mevrouw Rasa BUDBERGYTĖ, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 maart 2014.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

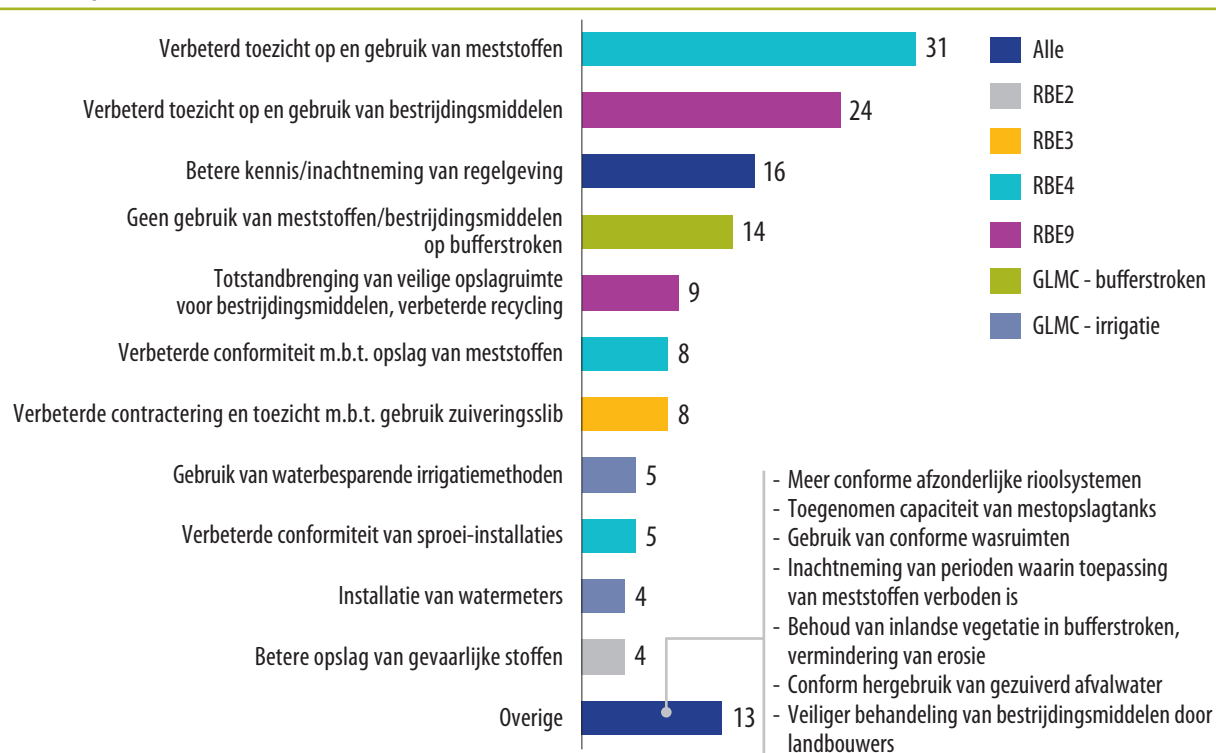
Controle vragen en voor de controle gehanteerde criteria



Enquêteresultaten: voornaamste door adviesorganen voor de landbouwsector genoemde veranderingen na de invoering van de randvoorwaarden

Noem voorbeelden van veranderingen in landbouwpraktijken die u eventueel heeft waargenomen, sinds de invoering van de randvoorwaarden

Aantal respondenten



Voorbeelden van watergerelateerde vraagstukken die niet onder de randvoorwaarden vallen

	Gebruik van fosfor in de landbouw	Toepassing van bestrijdingsmiddelen in de onmiddellijke omgeving van waterlichamen
Gebruik in de landbouw	Fosfor wordt afgegeven aan landbouwgrond door minerale en organische meststoffen (bijvoorbeeld NPK-mengsels of dierlijke meststoffen/drijfmest) en wordt gebruikt in diervoeders.	Bestrijdingsmiddelen beschermen gewassen tegen schade door onkruid, ziekten en insecten.
Impact op water	Fosfor kan migreren naar oppervlaktewater en problemen rond de waterkwaliteit veroorzaken zoals eutrofiëring.	Het spuiten van bestrijdingsmiddelen vanuit de lucht kan mogelijk aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor de menselijke gezondheid en het milieu, met name wanneer deze overwaaien bij het spuiten¹. Naar schatting bereikt slechts 0,1 % van de toegepaste bestrijdingsmiddelen de beoogde plantenziekten, zodat de overgrote meerderheid van de bestrijdingsmiddelen (99,9 %) gevolgen heeft voor het milieu² (bijvoorbeeld waterlichamen).
Huidige stand van zaken	De bijdrage die de landbouw levert aan het fosforgehalte in oppervlaktewateren, wordt door het EMA geschat in de orde van grootte van 20 % tot meer dan 50 %³. Recente verslagen van de Commissie tonen aan dat het mogelijk is dat de goede toestand ten aanzien van fosfor niet in 2015, maar pas in 2027 wordt bereikt (twaalf jaar na de in de KRW gestelde termijn).	Volgens het EMA is er slechts beperkte algemene informatie beschikbaar over Europa en een gebrek aan betrouwbare gegevens over bestrijdingsmiddelen in grondwater. In zijn verslag nr. 9/2012 stelt het EMA dat bestrijdingsmiddelen wijdverbreide oorzaken van een slechte chemische toestand van rivieren vormen.
Wat wordt hier momenteel aan gedaan?	Indirect zullen de vereisten met betrekking tot nitraten (RBE4) waarschijnlijk een impact op de fosforgehaltes hebben. Landbouwers in nitraatgevoelige gebieden moeten zich houden aan grenswaarden voor stikstoffen, hetgeen inhoudt dat het niveau en de timing van gebruik van drijfmest en mest worden gemonitord. Wordt dit gedaan, dan wordt meteen ook de toepassing van fosfor beperkt. Sommige lidstaten, zoals Nederland, hebben de gelegenheid aangegrepen om diffuse fosforverontreiniging expliciet aan te pakken in hun nitraatactieprogramma's door voor landbouwers normen voor de toepassing van stikstoffen vast te stellen.	Sommige lidstaten zoals Frankrijk en Spanje (Andalusie) hebben beperkingen voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen opgenomen in de GLMC voor bufferstroken door het gebruik van deze stoffen binnen een bepaalde straal van waterlichamen te verbieden. In de overige vijf lidstaten/regio's die tijdens de controle werden bezocht, hebben de beperkingen voor de bufferstroken wel betrekking op meststoffen, maar niet op bestrijdingsmiddelen (zie tabel 3).

1 Richtlijn 2009/128/EG.

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, vol. 110, nr. 5.
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>.

3 „Addressing phosphorus-related problems in farm practice” (aanpakken van fosforgerelateerde problemen in de landbouwpraktijk), eindrapport aan de Europese Commissie. Soil Service of Belgium, November 2005.
<http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>

Aanvullende check-up en herstelmiddelen die door lidstaten zijn toegewezen aan en gebruikt voor waterbeheer

Lidstaat ¹	Elfpo-middelen in miljoen euro		Uitvoeringsgraad (%)
	GC- en EEHP-middelen toegewezen ² aan de „nieuwe uitdaging“ van waterbeheer (gegevens voor 2010)	Uitgaven ³ (tot eind 2012)	
België	21,6	20,1	92,9
Bulgarije	19,0	8,7	45,9
Tsjechische Republiek	7,0	2,4	34,4
Denemarken	61,0	7,6	12,5
Duitsland	166,0	78,0	47,0
Ierland	26,0	0,4	1,6
Griekenland	70,0	0,0	0,0
Spanje	188,6	47,2	25,0
Frankrijk	460,5	3,4	0,7
Italië	88,5	20,4	23,0
Nederland	21,0	1,1	5,2
Polen	34,0	0,0	0,0
Roemenië	22,0	0,0	0,0
Slovenië	1,0	0,2	17,7
Finland	31,0	2,3	7,3
Zweden	—	35,4	—
Verenigd Koninkrijk	104,0	5,7	5,4
EU-27	1 332,0	232,9	17,5

1 Lidstaten die geen GC- of EEHP-middelen aan waterbeheer hadden toegewezen, zijn niet in deze lijst opgenomen.

2 Volgens persberichten IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 en IP/10/102 van de Commissie.

3 Gegevens verstrekt door de Commissie uit de gecumuleerde toezichtgegevens voor de EU-27 voor 2010, 2011 en 2012.

Samenvatting

Gecombineerd antwoord op V en VI

De Commissie onderstreept dat het systeem van randvoorwaarden ofwel „cross compliance” het bewustzijn van watergerelateerde aangelegenheden onder landbouwers heeft vergroot en hun praktijken op dat gebied heeft verbeterd. De Commissie merkt echter op dat de tenuitvoerlegging van de randvoorwaarden door de lidstaten nog bepaalde tekortkomingen heeft.

Belangrijke Europese watergerelateerde wetgeving, in het bijzonder inzake nitraten en pesticiden, is al opgenomen in de reikwijdte van de randvoorwaarden. Andere watergerelateerde aangelegenheden moeten door de lidstaten worden aangepakt via de naleving van de verplichtingen van de kaderrichtlijn water (KRW). Maatregelenprogramma's moeten alle in artikel 11, lid 3 uiteengezette verplichte vereisten aanpakken. De relevante maatregelen uit hoofde van de KRW zullen te zijner tijd in de reikwijdte van de randvoorwaarden worden opgenomen, zodra de verplichting op het niveau van het landbouwbedrijf voldoende duidelijk is. Intussen zijn watergerelateerde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC-normen) vastgesteld om bepaalde basisvereisten die al in nationale wetgeving bestaan, te bestrijken en zo een koppeling met de GLB-betalingen tot stand te brengen.

Wat betreft plattelandontwikkeling, is de Commissie van mening dat in de periode 2014-2020 verbeteringen tot stand zullen komen als gevolg van:

- de aanwezigheid van expliciet watergerelateerde „aandachtsgebieden” (subprioriteiten) in de nieuwe verordening plattelandontwikkeling (VPO) zelf, met bijbehorende indicatoren, waarvoor de lidstaten in hun plattelandontwikkelingsprogramma's (POP's) streefdoelen zullen vaststellen;
- de in de nieuwe verordening plattelandontwikkeling opgenomen verplichting om via bepaalde maatregelen minimaal 30 % van de totale bijdrage uit het Elfpo aan elk POP voor de mitigatie van en de adaptatie aan de klimaatverandering, alsook voor milieukwesties te besteden;

- de grotere bekendheid van de lidstaten met het analytische kader van het plattelandontwikkelingsbeleid en het proces van het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen (SGBP's) (in het kader van de KRW);
- bijzondere voorwaarden in de nieuwe verordening plattelandontwikkeling voor steun voor investeringen in irrigatie.

VII

De Commissie erkent dat er vertragingen zijn ontstaan in de tenuitvoerlegging van landbouwmaatregelen uit hoofde van de KRW en zij werkt met de lidstaten aan een oplossing voor dit probleem. Wanneer het niet lukt om overeenstemming over een oplossing te bereiken, zal de tenuitvoerlegging worden versneld door een inbreukprocedure.

IX

In het kader van de hervorming van het GLB heeft de Commissie voorgesteld dat zowel de KRW als de richtlijn betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden (DGP) deel gaat uitmaken van de randvoorwaarden, zodra deze richtlijnen in alle lidstaten zijn uitgevoerd en geconstateerd is welke verplichtingen rechtstreeks op de landbouwers van toepassing zijn, en de medewetgevers hebben daarmee in een gemeenschappelijke verklaring¹ ingestemd.

In afwachting van deze opname in de randvoorwaarden, hebben de medewetgevers er ook mee ingestemd dat deze twee richtlijnen deel zullen uitmaken van het verplichte toepassingsgebied van het bedrijfsadviesringssysteem, zodat alle betrokken landbouwers toegang hebben tot het relevante advies. De belangrijkste elementen van het EU-waterbeleid zullen dus te zijner tijd in het GLB worden opgenomen.

Wat betreft het plattelandontwikkelingsbeleid, worden de benodigde instrumenten en mechanismen voor de periode 2014-2020 verschaft door de nieuwe verordening plattelandontwikkeling (VPO) — Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad — en door daarmee samenhangende wetgeving.

¹ Gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad inzake het randvoorwaardensysteem gevoegd bij Verordening (EU) nr. 1306/2013.

Binnen de VPO (d.w.z. binnen de belangrijkste wetgeving zelf), zijn „het verbeteren van het waterbeheer” en „het bevorderen van een efficiënter watergebruik door de landbouwsector” expliciete elementen van de „prioriteiten” op basis waarvan de lidstaten/regio’s de bestedingen in hun POP’s moeten programmeren.

Er is een reeks van maatregelen beschikbaar om deze prioriteiten te helpen verwezenlijken — steun voor opleiding, gebruik van advies, investeringen, meerjarige landbeheerpraktijken en experimentele ontwikkeling (onder meer in het kader van het Europese partnerschap voor innovatie „Productiviteit en duurzaamheid van de landbouw”).

De Commissie heeft een werkprogramma om dergelijke mogelijkheden in de context van verschillende fora, en in het bijzonder binnen de in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie (GUS) van de KRW opgerichte werkgroep Landbouw, aan de lidstaten bekend te maken. Tot slot moet in gedachten worden gehouden dat plattelandsontwikkelingsbeleid diverse prioriteiten moet aanpakken en dat de financiële middelen beperkt zijn.

X

De Commissie heeft alle gerapporteerde SGBP’s beoordeeld en zal vóór het najaar van 2014 bijeenkomsten met alle lidstaten houden om de problemen bij de uitvoering van de eerste cyclus SGBP’s te bespreken en met de lidstaten overeenstemming te bereiken over een actieprogramma om ernstige hiaten aan te pakken. De hiaten op het gebied van effectieve landbouwmaatregelen zijn met alle lidstaten besproken, en de lidstaten hebben tijd gekregen om de regelgeving op dit punt vrijwillig na te leven, waarna de Commissie verdere stappen zal nemen.

De Commissie zal ook met de lidstaten samen blijven werken in de in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie (GUS) van de KRW opgerichte werkgroep Landbouw, waarin voorbeelden van goede praktijken worden geïdentificeerd en bij de lidstaten worden aanbevolen.

XI

Wat betreft de onlangs ingevoerde systemen voor toezicht en evaluatie van het GLB, is het heel ingewikkeld een verband te leggen tussen enerzijds waterkwaliteit en waterkwantiteit en anderzijds landbouwpraktijken, gezien de grote verscheidenheid van landbouwpraktijken en agronomische omstandigheden in de EU, de belastingen door niet-agrarische bronnen die ook een aanzienlijk effect op de kwaliteit en beschikbaarheid van water hebben, en de uitdagingen bij het leggen van oorzakelijke verbanden. De kosten en administratieve last in verband met de toezicht- en evaluatiesystemen moeten daarom zorgvuldig worden afgewogen tegen de voordelen van verbeterd beheer en verbeterde beleidsvorming.

De ervaringen met het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK) 2007-2013 lieten zien dat het door het grote aantal betrokken externe factoren heel moeilijk was om nauwkeurige streefdoelen voor effectindicatoren zoals waterkwaliteit vast te stellen. Aan de lidstaten zijn richtsnoeren verstrekt om hen te ondersteunen bij het meten van de effectindicatoren die in de ex-post evaluaties worden verwacht.

Wat betreft de resultaatindicatoren, wordt erkend dat er enkele problemen waren bij het correct vastleggen van gegevens voor de resultaatindicator „gebieden waarop succesvol landbeheer wordt toegepast”.

Overeenkomstig de KRW moeten de lidstaten significante belastingen beoordelen en deze in de SGBP’s en aan het Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) rapporteren. Er wordt erkend dat het niveau waarop informatie werd gerapporteerd, niet bruikbaar was voor analyse, en dus is via het KRW-GUS-proces gesproken over wijzigingen die in de verslagleggingsvereisten moeten worden aangebracht, zodat belastingen en de mate waarin uitgevoerde maatregelen effect hebben, beter kunnen worden gevolgd.

Zie ook het antwoord op paragraaf VIII.

De controle

19

Wat betreft Speciaal verslag nr. 7/2011, heeft de Commissie weliswaar toegegeven dat op bepaalde punten verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht, maar heeft zij ook de sterke punten onderstreept van de agromilieumaatregelen die in de periode 2007-2013 ten uitvoer zijn gelegd.

Opmerkingen

21

De verplichte elementen die in een SGBP moeten worden opgenomen, zijn vastgelegd in de richtlijn. De Commissie heeft een kwaliteitscontrole van de SGBP's uitgevoerd. De bevindingen zijn bekendgemaakt in landenverslagen en er zijn bilaterale bijeenkomsten gehouden om de verbeteringen die in toekomstige SGBP's moeten worden aangebracht, te bespreken.

23

Via het proces van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie van de KRW zijn richtsnoeren opgesteld om de lidstaten goede SGBP's te helpen opstellen.

Naleving van deze richtsnoeren blijft voor de Commissie en de lidstaten een prioriteit.

24

De Commissie is op de hoogte van het gebrek aan voortgang bij het operationeel maken van landbouwmaatregelen op het niveau van het landbouwbedrijf, en zij zal het bewijsmateriaal van de Rekenkamer samen met haar eigen bewijsmateriaal (rapportage over maatregelenprogramma's) gebruiken om dit bilateraal met de lidstaten aan te pakken, teneinde de actie op dit punt in de tweede cyclus SGBP's te verbeteren.

25

De lidstaten ontwikkelen SGBP's op het niveau van het stroomgebiedsdistrict en stellen daarna op het niveau van de waterlichamen doelstellingen vast. De Commissie zal bij het ontbreken van dergelijke doelstellingen aanbevelingen doen en, wanneer nodig, inbreukprocedures tegen lidstaten inleiden.

Bij het ontbreken van een duidelijke definitie van dergelijke doelstellingen wordt het opstellen van POP's met inachtneming van de criteria van het EU-waterbeleid echter niet geheel onmogelijk, en deze taak moet nog steeds worden uitgevoerd door de gedetailleerde analyse van de sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen (SWOT) en van „behoeften”, die deel uitmaken van elke POP. Desondanks zal het ontbreken van een geschikt SGBP en gepaste doelstellingen deze taak zeker veel moeilijker maken.

33

De Commissie deelt de conclusie van de Rekenkamer dat de randvoorwaarden hebben gezorgd voor bewustwording onder landbouwers en enkele veranderingen in landbouwpraktijken met betrekking tot water hebben bewerkstelligd.

De Commissie wil ook onderstrepen dat belangrijke EU-wetgeving inzake de bescherming van Europese wateren tegen verontreiniging door de landbouw, zoals de nitraatrichtlijn of de pesticidenverordening, vanaf het begin van het randvoorwaardensysteem deel heeft uitgemaakt van dit systeem.

De Commissie deelt de conclusie van de Rekenkamer dat er tekortkomingen zijn aangetroffen in de toepassing van de randvoorwaarden in de lidstaten, maar zij onderstreept dat de geïdentificeerde tekortkomingen worden aangepakt in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen. Deze procedure is een effectieve stimulans om de tenuitvoerlegging van de randvoorwaarden door de lidstaten te verbeteren.

35

De Commissie is van mening dat verontreiniging door fosfor en bestrijdingsmiddelen in enkele lidstaten wordt bestreken door de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) voor de EU-wetgeving zoals deze momenteel ten uitvoer wordt gelegd. In enkele lidstaten bevatten de actieprogramma's in het kader van de nitraatrichtlijn ook eisen met betrekking tot fosfor, en deze richtlijn maakt deel uit van de regels inzake de randvoorwaarden. De bepalingen van de pesticidenverordening met betrekking tot de toelating van gewasbeschermingsmiddelen maken ook deel uit van de reikwijdte van de randvoorwaarden.

Enkele lidstaten hebben deze wetgeving bovendien aangevuld met bepaalde GLMC-normen.

37

De timing van de tenuitvoerlegging van de KRW en de richtlijn betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden (DGP), ook op het niveau van het landbouwbedrijf, is neergelegd in de teksten zelf. Als deze timing door de lidstaten niet in acht worden genomen, kunnen zij te maken krijgen met inbreukprocedures.

38

De GLMC-norm inzake het gebruik van water voor irrigatie is gebaseerd op bestaande nationale wetgeving en heeft ten doel een koppeling te maken tussen deze nationale regels en GLB-betalingen. Voorafgaande toestemming voor wateronttrekking is verplicht overeenkomstig artikel 11, onder e), van de KRW, en dit is iets anders dan watergebruik, dus het is niet toegevoegd aan de GLMC inzake watergebruik. Wanneer het nationale recht niet expliciet is met betrekking tot meters en de verslaglegging over watergebruik, ontbreekt dit ook in de GLMC. De nationale wetgeving moet in beginsel rekening houden met de nationale, regionale of lokale behoeften op het punt van watergebruik. Deze behoeften verschillen sterk van plaats tot plaats en het zou niet zinvol zijn om op het hele grondgebied van de EU dezelfde eisen te stellen.

De Commissie merkt echter op dat in de programmeringsperiode 2014-2020 steun uit het Elfpo voor investeringen in irrigatie alleen wordt verleend als watermeting al is ingevoerd op het niveau van de investering of in het kader van de investering alsnog wordt ingevoerd. Er zal ook aan diverse andere voorwaarden moeten worden voldaan, waarvan vele betrekking hebben op de toestand van waterlichamen die worden beïnvloed door irrigatieprojecten.

39

Het relevante EU-instrument om op een geplande en samenhangende manier het beheer van wateren in de EU te verbeteren, is de KRW. Er zal worden voorgesteld om deze te zijner tijd op te nemen in de randvoorwaarden zodra deze richtlijnen in alle lidstaten zijn uitgevoerd en geconstateerd is welke verplichtingen rechtstreeks op de landbouwers van toepassing zijn.

De lidstaten moeten in hun SGBP's maatregelen hebben opgenomen om de onttrekking van water te beheersen, alsook een waterprijsbeleid dat een kwantitatieve toestand mogelijk maakt die consistent is met de toestand „goed” zoals vereist overeenkomstig de KRW. Wanneer dergelijke beheersingsmaatregelen ontbreken of onvoldoende worden geacht om de doeleinden van de KRW te verwezenlijken, bespreekt de Commissie dit met de lidstaten.

42

Het probleem van het controleren van bepaalde vereisten is niet specifiek voor de randvoorwaarden, maar komt voort uit de verplichting zelf. Hoewel het waar is dat de jaarlijkse controlecampagne met betrekking tot de randvoorwaarden niet aan alle typen vereisten kan worden aangepast, kunnen de bevindingen van andere gelegenheden ook in het randvoorwaardensysteem worden gebruikt.

43

Wanneer bij controles door de Commissie tekortkomingen worden aangetroffen, kan worden besloten tot financiële correcties totdat de tekortkomingen zijn verholpen.

46

De diversiteit van bufferzones hangt samen met de specifieke bepalingen van de nitraatrichtlijn. Bufferzones moeten rekening houden met de milieuomstandigheden in de desbetreffende gebieden van de betrokken lidstaat (artikel 5, lid 3, onder b)). Dit betekent dat bufferzones kunnen verschillen, mits het ontwerp van de bufferzones en de overige maatregelen in het actieprogramma toereikend zijn om de waterverontreiniging door nitraten te verminderen (artikel 5, lid 5).

De Commissie heeft geen formele rol in de vaststelling van de nitraatactieprogramma's waarin de maatregelen, met inbegrip van bufferzones, worden gedefinieerd. De lopende inbreukprocedures laten echter zien dat de Commissie de geschiktheid van de maatregelen om de doelstellingen met betrekking tot waterkwaliteit te verwezenlijken, wel degelijk in twijfel trekt.

48

De Commissie is op de hoogte van onregelmatigheden in de controle op wateronttrekking in de landbouwsector en bespreekt dit bilateraal met de lidstaten, overeenkomstig de SGBP-beoordeling, om te garanderen dat er effectieve wetgeving van kracht is.

Zie ook het antwoord op paragraaf 39.

49

Overweging (6) noemt het EU-waterbeleid niet expliciet, maar dit beleid valt natuurlijk onder „de andere communautaire beleidsmaatregelen”.

51

De Commissie is het ermee eens dat de analyse van watergerelateerde vormen van belasting gedegen moet zijn, dat er een goede mate van onderlinge afstemming tussen POP's en SGBP's moet zijn, dat negatieve neven-effecten van watergerelateerde steun moeten worden vermeden en dat geprogrammeerde financiering efficiënt moet worden besteed of, indien nodig, passend opnieuw moet worden toegewezen (met een degelijke onderbouwing).

De prestaties op deze gebieden zouden in de periode 2014-2020 in enkele gevallen kunnen worden verbeterd. De Commissie denkt dat verbeteringen tot stand zullen komen door:

- de aanwezigheid van expliciet watergerelateerde „aandachtsgebieden” (subprioriteiten) in de nieuwe verordening plattelandsontwikkeling zelf, met bijbehorende indicatoren, waarvoor de lidstaten in hun POP's streefdoelen zullen vaststellen;
- de in de nieuwe verordening plattelandsontwikkeling opgenomen verplichting om via bepaalde maatregelen minimaal 30 % van de totale bijdrage uit het Elfpo aan elk POP voor de mitigatie van en de adaptatie aan de klimaatverandering, alsook voor milieukwesties te besteden;
- de grotere bekendheid van de lidstaten met het analytische kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid en het proces van het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen (SGBP's) (in het kader van de KRW);

- bijzondere voorwaarden in de nieuwe verordening plattelandsontwikkeling voor steun voor investeringen in irrigatie.

Tekstvak 11

- Hoewel de strategische milieubeoordeling van Denemarken gericht is op de waterkwaliteit, bevat maatregel 121 (Modernisering van landbouwbedrijven) ook specifieke steun voor vermindering van het watergebruik in de tuinbouwsector, en pakt deze maatregel wateronttrekking dus direct aan.

Wateronttrekking kan ook worden aangepakt door basismaatregelen om de efficiëntie van het watergebruik aan te pakken overeenkomstig het „vervuiler betaalt”-beginsel. Deze maatregelen hoeven niet met het POP te worden gefinancierd.

- Het POP bevat onder maatregel 111 opleidingsacties om bij landbouwers de kennis van milieuwetgeving te vergroten. Onder maatregel 115 worden ook adviesacties ondersteund om duurzamer watergebruik te bevorderen.
- In Slowakije werd het SGBP tegen maart 2010 vastgesteld en gerapporteerd, lang nadat de milieubeoordeling van het POP werd uitgevoerd (het Slowaakse POP zelf werd op 4 december 2007 goedgekeurd). Dit is de reden waarom de in het SGBP geïdentificeerde maatregelen niet werden genoemd in de milieuanalyse van het POP. In de toekomst moet grotere consistentie mogelijk zijn, want er is nu kennis gegeven van de eerste SGBP's.
- In Griekenland werden de SGBP's vastgesteld lang nadat het POP was goedgekeurd. Desondanks werd in de milieubeoordeling van het POP het negatieve milieu- en economische effect van boorputten genoemd. Maatregel 125 medefinanciert daardoor projecten die het verzamelen en gebruiken van wegstromend oppervlaktewater, de modernisering en verbetering van voorwaarden voor irrigatie, drainage, toegang en ook infrastructuur aanpakken, wat ten goede komt aan het toezicht op en de registratie van het effect van hydromorfologische belasting van aquifers.

53

De Commissie is het ermee eens dat voor veel lidstaten in de tweede cyclus SGBP's veel beter gedefinieerde maatregelenprogramma's voor de landbouwsector nodig zijn en zij streeft deze bij de lidstaten actief na.

54

De nieuwe verordening plattelandontwikkeling voor de programmeringsperiode 2014-2020 bevat bijzondere voorzorgsmaatregelen met betrekking tot steun voor investeringen in irrigatie: er wordt een koppeling gemaakt met watermeting, met de indiening van een SGBP met relevante maatregelen voor de landbouwsector en met de toestand van waterlichamen.

Verschillende wetgevingshandelingen, in het bijzonder de richtlijn betreffende de milieueffectbeoordeling, eisen bovendien dat bepaalde investeringen worden voorafgegaan door een beoordeling van de te verwachten milieueffecten (dit punt wordt in herinnering geroepen door artikel 45, lid 1, van de VPO).

Tot slot zijn de tenuitvoerlegging van GLMC, minimumvereisten voor kunstmeststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, en waterprijsbeleid ex-ante voorwaarden voor Elfpo-steun (zie bijlage V van de VPO).

Tekstvak 12

In het algemeen zal een uitbreiding van het geïrrigeerde areaal en/of een toename van het totale waterverbruik alleen „negatieve neveneffecten” hebben wanneer onvoldoende water beschikbaar is om deze veranderingen gemakkelijk te dekken en tegelijkertijd het behoud of het bereiken van een goede watertoestand te garanderen.

Terwijl de investeringen die leiden tot uitbreiding van het geïrrigeerde areaal of tot een toename van het totale waterverbruik, onder maatregel 125 in de Spaanse POP's niet subsidiabel zijn, wordt het risico van vergroting van het geïrrigeerde areaal door investeringen onder maatregel 121 beperkt. Dit komt doordat waterinfrastructuur/leidingen die zich buiten het landbouwbedrijf bevinden en die water naar het landbouwbedrijf voeren, niet voor steun op grond van maatregel 125 in aanmerking kwamen als zij leidden tot uitbreiding van het geïrrigeerde areaal.

58

Artikel 38 werd geactiveerd in 2010, onmiddellijk na de uiterste datum voor de indiening van het SGBP. De nieuwe verplichtingen werden voor landbouwers eind 2012 verplicht, vlak voordat de plattelandontwikkelingsprogramma's in 2013 zouden worden afgesloten. Deze maatregel werd daarom slechts door enkele lidstaten toegepast.

Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat de compenserende betaling de tenuitvoerlegging kan helpen bevorderen. Artikel 38 heeft echter betrekking op compensatie voor kosten en voegt dus geen milieuevereiste toe. De lidstaten kunnen dus heel goed een ambitieuze tenuitvoerlegging nastreven zonder gebruik te maken van de in artikel 38 geboden mogelijkheden.

59

Hoewel de door de Rekenkamer genoemde redenen voor het geringe gebruik van maatregel 213 een valide verklaring geven, moeten nog twee andere punten naar voren worden gehaald.

Op de eerste plaats en in het algemeen worden sommige plattelandontwikkelingsmaatregelen meer gebruikt dan andere.

Op de tweede plaats is maatregel 213 een enigszins ongebruikelijke maatregel, in de zin dat hij compenserende betaling biedt voor nadelen die voortvloeien uit verplichte vereisten op bepaalde gebieden. De meeste maatregelen werken op een andere basis (bijv. betalingen voor vrijwillig gedane investeringen/ondernomen praktijken). Dit onderscheidende kenmerk van maatregel 213 kan sommige lidstaten huiverig maken om de maatregel uit te voeren, totdat zij dit andere lidstaten met succes hebben zien doen.

In elk geval verwacht de Commissie in de periode 2014-2020 een groter gebruik van de maatregel die KRW-betalingen betreft, aangezien de SGBP's nu zijn ingevoerd.

64

Zie het antwoord op paragraaf 83.

65

De door de Rekenkamer genoemde plattelandsontwikkelingsmaatregelen die niet zijn onderworpen aan de randvoorwaarden, zijn hoofdzakelijk investeringsmaatregelen.

De wetgeving inzake plattelandsontwikkeling voor 2014-2020 bevat bepalingen om te helpen garanderen dat alleen steun wordt verleend voor investeringen die ecologisch duurzaam zijn. In dit verband zijn de bepalingen inzake investeringen in irrigatie zeer gedetailleerd.

De administratieve last in verband met de opnemings van investeringsmaatregelen in het randvoorwaardensysteem zou hoog zijn, omdat het beheer van deze maatregelen meerjarig is. Het effect zou bovendien zeer beperkt zijn, omdat de meeste landbouwers die uit hoofde van het plattelandsontwikkelingsbeleid steun voor investeringen ontvangen, zich al aan de randvoorwaarden moeten houden op grond van de regelingen voor directe betalingen van de eerste pijler en areaalgerelateerde plattelandsontwikkelingsmaatregelen.

67

Voor de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 is in Verordening (EU) nr. 1306/2013 een nieuw systeem voor de monitoring en evaluatie van het GLB als geheel in het licht van de doelstellingen van het GLB ingevoerd. Dit systeem bevat ook informatie over de hoeveelheid gebruikt water en de waterkwaliteit. Het is echter heel ingewikkeld om een verband te leggen tussen enerzijds waterkwaliteit en waterkwantiteit en anderzijds landbouwpraktijken, gezien de grote verscheidenheid van landbouwpraktijken en agronomische omstandigheden in de EU, de belastingen door niet-agrarische bronnen die ook een aanzienlijk effect op de kwaliteit en beschikbaarheid van water hebben, en de uitdagingen bij het leggen van oorzakelijke verbanden. De kosten en administratieve last in verband met de toezicht- en evaluatiesystemen moeten daarom zorgvuldig worden afgewogen tegen de voordelen van verbeterd beheer en verbeterde besluitvorming.

Voor meerjarenprogramma's zoals de plattelandsontwikkelingsprogramma's kunnen bepaalde resultaten, zoals effecten op de waterkwaliteit, pas ver in de programmeringsperiode of daarna goed worden beoordeeld. Dergelijke effecten kunnen pas worden gemeten wanneer voldoende tijd sinds de tenuitvoerlegging is verstreken.

68

Controles kunnen geen informatie verstrekken over het effect van beleid. Voor het meten van een effect is een zorgvuldig opgezette evaluatie nodig waarbij de effecten van een beleidsmaatregel zoals de randvoorwaarden kunnen worden gescheiden van andere interveniërende factoren.

69

In de context van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK) zijn een aantal indicatoren gedefinieerd die de voortgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen helpen meten. Deze zijn een informatiebron die door de beoordelaars in hun werk wordt gebruikt.

70

Sinds 2014 bevat het nieuwe toezicht- en evaluatiekader ook informatie over waterkwaliteit. In het algemeen moet worden opgemerkt dat bij het verzamelen van informatie praktische problemen optreden en dat er financiële kosten aan verbonden zijn. Er is daarom een grens aan de informatie die kan worden verzameld en aan de frequentie van de gegevensverzameling.

De ervaringen met het GTEK 2007-2013 lieten zien dat het heel moeilijk was om nauwkeurige streefdoelen voor effectindicatoren zoals waterkwaliteit vast te stellen door het grote aantal betrokken externe factoren. Aan de lidstaten zijn richtsnoeren verstrekt om hen te ondersteunen bij het meten van de effectindicatoren die in de ex-post evaluaties worden verwacht.

Wat betreft de resultaatindicatoren, wordt erkend dat er enkele problemen waren bij het correct vastleggen van gegevens voor de resultaatindicator „gebieden waarop succesvol landbeheer wordt toegepast”.

71

In het algemeen kwamen de tussentijdse evaluaties te vroeg in de programma's om betrouwbare gegevens over effecten en resultaten te kunnen genereren, doordat de resultaten/effecten van het beleid zo vroeg in het programma in de meeste gevallen nog niet zichtbaar waren.

In de nieuwe programmeringsperiode zijn de tussentijdse evaluaties daarom afgeschaft.

Voor meerjarenprogramma's zoals de plattelandsontwikkelingsprogramma's kunnen bepaalde resultaten, zoals effecten op de waterkwaliteit, pas ver in de programmeringsperiode of daarna goed worden beoordeeld. Dergelijke effecten kunnen pas worden gemeten wanneer voldoende tijd sinds de tenuitvoerlegging is verstreken. Voor de meeste interventies was dit op het moment van de tussentijdse evaluatie (2010) nog niet het geval.

74

Via de in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie van de KRW opgerichte werkgroep Rapportage worden inspanningen geleverd om de verslaglegging te wijzigen, zodat er een duidelijker verband kan worden gelegd tussen belastingen, maatregelen en reactie. De Commissie zal bovendien de noodzakelijke maatregelen nemen om te waarborgen dat wordt voldaan aan de toezichteisen van de KRW.

78

De Commissie en het Europees Milieuagentschap (EMA) werken momenteel samen met de lidstaten aan de verbetering van WISE.

79

Agromilieu-indicatoren worden voortdurend verbeterd, en enkele ervan omvatten landbouwpraktijken, zoals AEI 15 (brutovoedingsstofsaldo), AEI 12 (intensivering/extensivering), AEI 11 (praktijken inzake landbouwbeheer), AEI 7 (irrigatie). Er wordt erkend dat in de toekomst betere synergieën tussen het GTEK, gegevens van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) en de landbouwstructuurenquête moeten worden aangemoedigd, overeenkomstig artikel 17 van de Inspire-richtlijn betreffende het delen van ruimtelijke informatie.

Conclusies en aanbevelingen

82

Zie het antwoord op paragraaf V.

83

Belangrijke watergerelateerde EU-wetgeving is al opgenomen in de reikwijdte van de randvoorwaarden. Watergerelateerde vraagstukken worden bovendien aangepakt in het kader van de kaderrichtlijn water; er zal worden voorgesteld om deze te zijner tijd op te nemen in de reikwijdte van de randvoorwaarden zodra deze richtlijn in alle lidstaten is uitgevoerd en geconstateerd is welke verplichtingen rechtstreeks op de landbouwers van toepassing zijn. Intussen zijn watergerelateerde GLMC-normen vastgesteld om bepaalde basisvereisten die al in nationale wetgeving bestaan, te bestrijken en zo een koppeling met de GLB-betalingen tot stand te brengen.

De randvoorwaarden dragen bij aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het „vervuiler betaalt”-beginsel, maar zij zijn niet bedoeld om de kosten van milieuschade te compenseren. Het beginsel voor de berekening van de kortingen in verband met de randvoorwaarden is in feite gebaseerd op een percentage van alle betrokken GLB-betalingen die door de landbouwer worden ontvangen. Het is het percentage zelf, niet de absolute bedragen, dat conform het evenredigheidsbeginsel de ernst van de inbreuk op de EU-regels door de landbouwer weergeeft.

Aanbeveling 1

De Commissie is van mening dat deze aanbeveling al gedeeltelijk is uitgevoerd en volledig zal worden uitgevoerd zodra aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

De Commissie heeft voor het GLB na 2014 voorgesteld om de kaderrichtlijn water (KRW) alsook de richtlijn betreffende een duurzaam gebruik van pesticiden (DGP) deel te laten uitmaken van de randvoorwaarden zodra deze richtlijnen in alle lidstaten zijn uitgevoerd en geconstateerd is welke verplichtingen rechtstreeks op de landbouwers van toepassing zijn. Het Europees Parlement en de Raad hebben met deze aanpak ingestemd en hebben bij gelegenheid van de vaststelling van de hervorming van het GLB hierover een gemeenschappelijke verklaring afgelegd.

In 2012 hebben de Europese directeuren waterbeheer² kennisgenomen van de aanbevelingen van de strategische coördinatiegroep en de Commissie. De directeuren waterbeheer erkenden dat moet worden overwogen om de lijst van voorgestelde basismaatregelen op te nemen in de randvoorwaarden als in de GLB-besprekingen in het Europees Parlement en de Raad wordt besloten om in de randvoorwaarden KRW-bepalingen op te nemen.

In afwachting van deze invoering in de randvoorwaarden hebben de medewetgevers er ook mee ingestemd dat deze twee richtlijnen deel zullen uitmaken van het verplichte toepassingsgebied van het bedrijfsadviseringssysteem, zodat alle betrokken landbouwers toegang hebben tot het relevante advies. De belangrijkste elementen van het EU-waterbeleid zouden dus te zijner tijd in het GLB kunnen worden opgenomen.

Wat betreft het plattelandsontwikkelingsbeleid, worden de benodigde instrumenten en mechanismen voor de periode 2014-2020 verschaft door de nieuwe verordening plattelandsontwikkeling (VPO) — Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad — en door daarmee samenhangende wetgeving.

Binnen de VPO (d.w.z. binnen de belangrijkste wetgeving zelf) zijn „het verbeteren van het waterbeheer” en „het bevorderen van een efficiënter watergebruik door de landbouwsector” expliciete elementen van de „prioriteiten” op basis waarvan de lidstaten/regio's de bestedingen in hun POP's moeten programmeren.

Er is een reeks van maatregelen beschikbaar om deze prioriteiten te helpen verwezenlijken — steun voor opleiding, gebruik van advies, investeringen, meerjarige landbeheerpraktijken en experimentele ontwikkeling (onder meer in het kader van het Europese partnerschap voor innovatie „Productiviteit en duurzaamheid van de landbouw”).

Tot slot moet in gedachten worden gehouden dat plattelandsontwikkelingsbeleid diverse prioriteiten moet aanpakken en dat de financiële middelen beperkt zijn.

Aanbeveling 2

Deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

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

86

Het EU-waterbeleid is deels ten uitvoer gelegd met de steun van „middelen”, maar deels ook zonder dergelijke steun (op basis van het „vervuiler betaalt”-beginsel). Niet-gefinancierde wettelijke vereisten spelen een zeer belangrijke rol in het hele pakket van maatregelen dat nodig is om het effect van landbouw op water aan te pakken.

Aanbeveling 3

Antwoord op de eerste alinea van aanbeveling 3

De Commissie is van mening dat deze aanbeveling al gedeeltelijk is uitgevoerd.

Op basis van de in 2012 vastgestelde Blauwdruk Water zal de Commissie het als positief beoordeelde proces van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie (GUS) van de KRW voortzetten, dat tot nu toe 23 richtsnoeren heeft voortgebracht waarin in detail wordt beschreven hoe de KRW ten uitvoer moet worden gelegd. De opdracht van de GUS-werkgroepen richt zich nadrukkelijk op verbetering van de kwaliteit van SGBP's en op verbetering van de toestand van de Europese wateren door de in de Blauwdruk genoemde voorstellen uit te voeren.

De Commissie bespreekt op bilateraal niveau belangrijke hiaten in de maatregelen die nodig zijn om de KRW ten uitvoer te leggen, teneinde de problemen op tijd voor de tweede cyclus SGBP's in 2015 op te lossen. In enkele gevallen zullen, indien nodig, inbreukprocedures worden ingeleid.

In 2016 zullen de lidstaten hun bijgewerkte SGBP's bekendmaken aan de Commissie. De Commissie zal deze beoordelen en zal, onder andere op basis daarvan, een beoordeling van de KRW uitvoeren en uiterlijk in 2019 alle noodzakelijke wijzigingen in de KRW voorstellen en/of andere initiatieven presenteren.

Wat betreft het POP, is waterprijsbeleid — een basismaatregel voor de doeleinden van artikel 9 — een ex-ante voorwaarde voor het POP en dus dienen de lidstaten erop toe te zien dat aan deze eis wordt voldaan om er zeker van te zijn dat zij in bepaalde gevallen gebruik kunnen maken van POP-middelen.

Antwoord op de tweede alinea van aanbeveling 3

Dit deel van de aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

87 Tweede streepje

De Commissie en het EMA werken momenteel samen met de lidstaten aan de verbetering van WISE.

87 Derde streepje

De juiste en effectieve tenuitvoerlegging van de agromilieu-indicatoren is afhankelijk van de verstrekking van gegevens en informatie door de lidstaten. Zonder deze informatie kunnen de indicatoren niet goed functioneren. Dit probleem van onvoldoende informatie treft in het bijzonder waterindicatoren.

Aanbeveling 4

Antwoord op de eerste alinea van aanbeveling 4

De Commissie is van mening dat deze aanbeveling momenteel wordt uitgevoerd.

Voor de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020 is in Verordening (EU) nr. 1306/2013 een nieuw systeem voor de monitoring en evaluatie van het GLB als geheel in het licht van de doelstellingen van het GLB ingevoerd. Dit systeem bevat ook informatie over de hoeveelheid gebruikt water en de waterkwaliteit. Het is echter heel ingewikkeld om een verband te leggen tussen enerzijds waterkwaliteit en waterkwantiteit en anderzijds landbouwpraktijken, gezien de grote verscheidenheid van landbouwpraktijken en agronomische omstandigheden in de EU. De kosten en administratieve last in verband met de toezicht- en evaluatiesystemen moeten daarom zorgvuldig worden afgewogen tegen de voordelen van verbeterd beheer en verbeterde beleidsvorming.

Voor meerjarenprogramma's zoals de plattelandsontwikkelingsprogramma's, kunnen bepaalde resultaten zoals effecten op de waterkwaliteit pas ver in de programmeringsperiode of daarna goed worden beoordeeld. Dergelijke effecten kunnen pas worden gemeten wanneer voldoende tijd sinds de tenuitvoerlegging is verstreken.

De ervaringen met het GTEK 2007-2013 lieten zien dat het heel moeilijk was om nauwkeurige streefdoelen voor effectindicatoren zoals waterkwaliteit vast te stellen door het grote aantal betrokken externe factoren. Aan de lidstaten zijn richtsnoeren verstrekt om hen te ondersteunen bij het meten van de effectindicatoren die in de ex-post evaluaties worden verwacht.

Wat betreft de resultaatindicatoren, wordt erkend dat er problemen waren bij het correct vastleggen van gegevens voor de resultaatindicator „gebieden waarop succesvol landbeheer wordt toegepast”.

Conform de KRW moeten de lidstaten significante belastingen beoordelen en deze in de SGBP's en aan het WISE-systeem rapporteren. De Commissie erkent dat het niveau waarop de informatie werd gerapporteerd, niet bruikbaar was voor analyse, en dus is via het KRW-GUS-proces gesproken over wijzigingen die in de verslagleggingsvereisten zouden moeten worden aangebracht, zodat belastingen en de mate waarin uitgevoerde maatregelen effect hebben, beter kunnen worden gevolgd.

Antwoord op de tweede alinea van aanbeveling 4

Dit deel van de aanbeveling is bestemd voor de lidstaten.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

Het beschermen van de kwaliteit van de Europese wateren is een prioriteit geweest voor de EU sinds het eind van de jaren 70. De landbouw heeft als een van de voornaamste watergebruikers en -vervuilers een belangrijke rol in het duurzame beheer van water. De EU heeft herhaaldelijk erkend dat haar diverse beleidsvormen coherent moeten zijn; zij onderkent dan ook de noodzaak om te waarborgen dat haar milieubeleid, onder meer met betrekking tot water, door het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt ondersteund. Bij deze controle werd nagegaan of de doelstellingen van het EU-waterbeleid met succes zijn geïntegreerd in het GLB, en werd geconstateerd dat dit slechts gedeeltelijk het geval is.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

