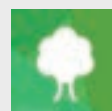


Posebno poročilo

Vključitev ciljev vodne politike EU v SKP: delni uspeh



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2014

ISBN 978-92-872-0044-0
doi:10.2865/17092

© Evropska unija, 2014
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo**Vključitev ciljev
vodne politike EU v SKP:
delni uspeh**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Odstavek

Glosar in kratice

I–XI **Povzetek**

1–14 **Uvod**

1–6 **Povezanost vodne politike EU s skupno kmetijsko politiko (SKP)**

7–11 **Instrumenti SKP, ki lahko pripomorejo k vključevanju ciljev vodne politike EU v SKP**

12–14 **Sredstva SKP z možnim vplivom na vode**

15–20 **Revizija**

15–17 **Obseg revizije in revizijski pristop**

18–20 **Prejšnje revizije**

21–79 **Opažanja**

21–32 **Slabosti pri izvajanju vodne politike EU ovirajo njeno vključevanje v SKP**

33–48 **Navzkrižna skladnost je imela doslej le omejen vpliv na vprašanja v zvezi z vodo**

34–39 **Mehanizem navzkrižne skladnosti ni brez vpliva, vendar še ni v celoti izkoriščen**

40–48 **Slabosti pri izvajanju navzkrižne skladnosti**

49–61 **Potencial na področju razvoja podeželja ni v celoti izkoriščen za obravnavanje težav v zvezi z vodo**

52–55 **Načrti držav članic za porabo sredstev za razvoj podeželja ne upoštevajo zmeraj ciljev vodne politike EU in potreb držav članic v zvezi z vodami**

56–61 **Sredstva za razvoj podeželja so se premalo uporabljala kot odziv na težave v zvezi z vodo**

62–65 **Načelo „onesnaževalec plača“ ni bilo vključeno v SKP**

66–79 **Sistemi za spremljanje in vrednotenje ne zagotavljajo celostne slike**

80 – 87 **Zaključki in priporočila**

- Priloga I – Revizijska vprašanja in merila, uporabljena pri reviziji**
- Priloga II – Rezultati ankete: glavne spremembe po uvedbi navzkrižne skladnosti, kot so jih navedle kmetijske svetovalne službe**
- Priloga III – Primeri vprašanj v zvezi z vodo, ki niso zajeta v sistem navzkrižne skladnosti**
- Priloga IV – Dodatna sredstva, dodeljena v okviru pregleda SKP in evropskega načrta za oživitev gospodarstva, ki jih države članice uporabljajo za upravljanje z vodami**

Odgovori Komisije

Direktorji za vodo: direktorji na področju vodne politike iz različnih držav članic in drugih sodelujočih držav.

EKSRP: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja, v tem poročilu imenovan tudi „razvoj podeželja“.

Evtrofikacija: proces, pri katerem vodna telesa sprejmejo prekomerno količino hranil, zlasti fosfatov in nitratov. Ti običajno spodbudijo prekomerno rast alg, ki iz vode izčrpajo prisoten kisik in tako povzročijo smrt drugih organizmov, kot so ribe.

Fitofarmacevtska sredstva: se uporabljajo za zaščito rastlin ali poljščin pred škodljivimi vplivi, kot so plevel, bolezni ali žuželke.

Navzkrižna skladnost: mehanizem, ki neposredna plačila kmetom in več plačil za razvoj podeželja veže na upoštevanje sklopa pravil o okolju, varnosti hrane, zdravju živali in rastlin, dobrobiti živali in ohranjanju kmetijskih zemljišč v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih. Pravila navzkrižne skladnosti se nanašajo na 18 predpisanih zahtev ravnanja in 15 standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev. Zaradi neupoštevanja teh standardov in zahtev se lahko kmetu znižajo plačila SKP.

Neposredna plačila: plačila, ki se neposredno odobrijo kmetom v okviru sheme dohodkovne podpore, kot sta shema enotnega plačila in shema enotnega plačila na površino.

Okvirna direktiva o vodah: Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, 22.12.2000, str. 1) je krovno zakonodajno besedilo, ki je bilo sprejeto leta 2000 z namenom uskladitve obstoječih razdrobljenih politik in zakonodaje. Pristop h gospodarjenju z vodami v direktivi temelji na povodjih kot naravnih, okoljskih enotah in ne upravno ali zakonsko omejenih območjih. Direktiva se sklicuje na več sorodnih direktiv, kot so direktiva o kopalnih vodah, direktiva o pitni vodi, direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode, direktiva o nitratih, direktiva o blatu iz čistilnih naprav itd. Okvirna direktiva o vodah določa izvajanje drugih navedenih direktiv kot minimalno zahtevo. Ukrepi za izvajanje teh direktiv morajo biti vključeni v načrtovanje upravljanja povodij. Omeniti je treba, da preko okvirne direktive o vodah niso dana na razpolago namenska sredstva za izvajanje vodne politike EU.

Povodje: območje kopnega, s katerega se vsi površinski odtoki kot zaporedje potokov, rek in včasih tudi jezer stekajo v morje skozi eno samo rečno ustje, estuarij ali delto.

Predpisane zahteve ravnanja: 18 zakonodajnih standardov EU na področju okolja, varnosti hrane, zdravja živali in rastlin ter dobrobiti živali.

Pregled SKP: leta 2009 so bili pregledani različni sestavni deli SKP, nato pa prilagojeni tako, da bi se SKP razvijala uravnoteženo in okoljsko prijazno. Ta prilagoditev se imenuje pregled stanja SKP.

SKP: skupna kmetijska politika.

Standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev: obveznost ohranjanja površin v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih se nanaša na sklop standardov v zvezi z varstvom tal, ohranjanjem organskih snovi v tleh in strukture tal, preprečevanjem slabšanja stanja habitatov in upravljanjem z vodami.

Ukrep:

1. ukrep za razvoj podeželja: sklop dejavnosti, ki se lahko financirajo iz EKSRP. Vsak ukrep določa posebna pravila, ki jih je treba upoštevati;

2. ukrep, kot je določen v okvirni direktivi o vodah (načrti upravljanja povodij in programi ukrepov): sklop dejavnosti, vključno z zakonodajnimi, kontrolnimi in upravnimi pobudami, ki so vključene v načrt upravljanja povodja in prispevajo k izvajanju okvirne direktive o vodah. Kmetijski ukrep je v tem kontekstu sklop aktivnosti ali pobud, ki se lahko uporabijo za ublažitev vpliva obremenitev na vodo, ki jih povzročajo kmetijske dejavnosti.

Vodno območje: območje kopnega in morja, ki ga sestavlja eno ali več sosednjih povodij ter z njimi povezana podzemna voda in obalno morje. V okvirni direktivi o vodah je določeno kot glavna enota upravljanja povodij.

I Vse od začetka sprejemanja posebnih pravnih instrumentov EU na področju varstva voda konec sedemdesetih let prejšnjega stoletja je varovanje kakovosti evropskih vodnih virov prednostna naloga EU. Cilj okvirne direktive o vodah, ki je bila sprejeta leta 2000, je bil vzpostaviti pravni okvir za varstvo in obnovo vodnih teles v Evropi ter zagotoviti dolgoročno trajnostno rabo vode. Načrti upravljanja povodij in programi ukrepov so glavni instrumenti držav članic za izvajanje vodne politike EU. Države članice lahko vodno politiko izvajajo z delno uporabo sredstev drugih politik.

II Kmetijstvo je pomemben vir okoljskih obremenitev. V Evropi dosega približno 33 % skupne porabe vode, je pa tudi glavni vir onesnaženja voda s hranili.

III Skupna kmetijska politika (SKP) predstavlja skoraj 40 % proračuna EU. Z SKP želi EU vplivati na kmetijske prakse, ki vplivajo na vode. Za vključitev ciljev vodne politike EU v SKP se trenutno uporabljata dva instrumenta: navzkrižna skladnost, mehanizem, ki nekatera plačila SKP veže na specifične okoljske zahteve, in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP, v nadaljevanju tudi „razvoj podeželja“), ki zagotavlja finančne spodbude za aktivnosti, ki presegajo obvezno zakonodajo.

IV Evropska komisija in Svet sta večkrat poudarila potrebo po boljšem vključevanju vodne politike v druge politike, kot je kmetijska. Cilji vodne politike EU zahtevajo izvajanje aktivnosti na različnih področjih politik in posledično posredovanje različnih organov, ki lahko imajo različne in potencialno nasprotujoče si interese. V skladu s tem je Sodišče pri reviziji iskalo odgovor na vprašanje: So bili cilji vodne politike EU uspešno vključeni v SKP? Sodišče je poskušalo odgovoriti na to vprašanje tako, da je preučilo, koliko je izvajanje vodne politike EU pripomoglo k njeni vključitvi v SKP, ter analiziralo navzkrižno skladnost in razvoj podeželja.

V Revizija je obravnavala vprašanje, ali so bili cilji vodne politike EU uspešno vključeni v SKP, vendar je bilo ugotovljeno, da so bili doslej vključeni le delno. Vzrok za to je bila neusklajenost med ambicioznimi cilji politike in instrumenti, ki se uporabljajo za doseganje sprememb. Revizija je ugotovila slabosti pri obeh instrumentih, ki jih Komisija trenutno uporablja za vključevanje vprašanj v zvezi z vodo v SKP (tj. navzkrižna skladnost in razvoj podeželja), ter zamude in slabosti pri izvajanju okvirne direktive o vodah.

VI Sodišče je prišlo do zaključka, da so navzkrižna skladnost in sredstva za razvoj podeželja doslej pozitivno vplivala na uveljavljanje ciljev politike o izboljšanju količine in kakovosti voda, vendar sta ta instrumenta omejena glede na cilje politike, določene za SKP, in še ambicioznejše cilje, zastavljene v uredbah o SKP za obdobje 2014–2020.

VII

Sodišče nadalje ugotavlja, da so zamude pri izvajanju okvirne direktive o vodah dejansko ovirale vključitev ciljev vodne politike v SKP.

VIII

Sodišče je ugotovilo tudi, da sistemi za spremljanje in vrednotenje, ki se neposredno nanašajo na SKP, in tisti za zbiranje bolj splošnih podatkov niso zagotavljali informacij, ki bi bile potrebne za celovito obveščanje oblikovalcev politik o obremenitvah voda zaradi kmetijskih dejavnosti, kljub temu pa je zaznalo nekaj uporabnih pobud.

IX

Sodišče Komisiji priporoča, naj predlaga potrebne spremembe obstoječih instrumentov (navzkrižna skladnost in razvoj podeželja) ali po potrebi nove instrumente, ki bodo omogočali doseganje ambicioznejših ciljev pri vključevanju ciljev vodne politike v SKP. Države članice naj obravnavajo slabosti, ki so bile ugotovljene v zvezi z navzkrižno skladnostjo, in izboljšajo uporabo sredstev za razvoj podeželja, da bi bolje izpolnile cilje vodne politike.

X

Sodišče priporoča tudi, naj Komisija in države članice obravnavajo zamude pri izvajanju okvirne direktive o vodah in izboljšajo kakovost svojih načrtov upravljanja povodij, tako da opišejo posamezne ukrepe in poskrbijo, da bodo ti dovolj jasni in konkretni na operativni ravni.

XI

Glede spremljanja in vrednotenja naj Komisija zagotovi, da bo imela na razpolago informacije, s katerimi je mogoče izmeriti vsaj razvoj obremenitev voda zaradi kmetijskih praks, in od držav članic zahteva, da podatke o vodah zagotavljajo bolj pravočasno, zanesljivo in dosledno.

Povezanost vodne politike EU s skupno kmetijsko politiko (SKP)

01

Varstvo (kakovosti in količine) voda je prednostna tema večine javnih agend, ne le v EU, temveč tudi po svetu ter na nacionalnih, regionalnih in lokalnih ravneh. Glavni skupni cilj vodne politike EU je zagotoviti dostop do zadostnih količin kakovostne vode za vse Evropejce in zagotoviti dobro stanje vseh vodnih teles v Evropi.¹ Glavni zakonski instrumenti, ki jih EU uporablja za doseganje tega cilja, so direktive, ki sta jih v zvezi z vodami sprejela Evropski parlament in Svet. Direktiva je zakonodajni akt Evropske unije, ki zahteva, da države članice dosežejo določen rezultat, vendar jim za to ne predpisuje načina.

02

Cilj direktive o nitratih, ki je bila sprejeta leta 1991, je bil zmanjšati onesnaženje evropskih voda, ki ga povzročajo nitrati iz kmetijskih virov.² Leta 2000 ji je sledila izčrpnjša okvirna direktiva o vodah. Ta zahteva, da morajo države članice do leta 2015 doseči „dobro stanje površinske in podzemne vode“³. Države članice morajo pripraviti načrte upravljanja povodij in z njimi povezane programe ukrepov, ki so glavni instrumenti za izvajanje direktive in posledično tudi za izvajanje vodne politike EU. Države članice lahko pri njenem izvajanju delno uporabljajo sredstva iz drugih politik. Tako se lahko na primer ukrepi iz načrtov upravljanja povodij v nekaterih primerih financirajo v okviru SKP.

03

Po navedbah v poročilu o stanju voda⁴ Evropske agencije za okolje kljub izboljšanju v zadnjih desetletjih ni verjetno, da bo do leta 2015 dosežen cilj iz okvirne direktive o vodah glede kakovosti in količine evropskih voda.

04

Kmetijstvo predstavlja največji delež rabe zemljišč v Evropi (približno 50 % skupne površine zemljišč). Oblikovalo je evropsko krajino, v zadnjih 50 letih pa se je pri njem povečala uporaba zunanjih vložkov (gnojil, pesticidov in vode). Zato je kot sektor pomemben vir okoljskih obremenitev⁵. V Evropi dosega kmetijstvo približno 33 % skupne porabe vode in je glavni vir onesnaževanja voda s hranili⁶. Kot glavni porabnik vode ima tako kmetijstvo pomembno vlogo pri trajnostnem upravljanju z vodami, kar zadeva njihovo količino in kakovost.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm in člen 4 okvirne direktive o vodah.
- 2 Direktiva Sveta 91/676/ EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL L 375, 31.12.1991, str. 1). Direktiva o nitratih določa, da morajo države članice spremljati površinske in podzemne vode ter določiti območja, ranljiva za onesnaženje z nitrati. Države članice morajo vzpostaviti kodeks dobre kmetijske prakse, ki se na celotnem ozemlju uporablja prostovoljno, poleg tega pa morajo sprejeti akcijske programe, katerih uporaba je na območjih, ranljivih za onesnaženje z nitrati, obvezna.
- 3 Člen 4 okvirne direktive o vodah.
- 4 Poročilo Evropske agencije za okolje št. 9/2012: „Evropske vode – trenutno stanje in prihodnji izzivi“.
- 5 „Zelena SKP? Možnosti reforme z okoljskega vidika“. Projekt Evropske agencije za okolje Zelena SKP, vmesno poročilo o prvi fazi, 23. junij 2011.
- 6 Poročilo Evropske agencije za okolje št. 1/2012: „Za učinkovito rabo vodnih virov v Evropi“.

05

Svet Evropske unije je večkrat poudaril, da je treba vode zaščititi v okviru SKP⁷:

- leta 2007 je poudaril, da je „ vključitev vprašanja trajnostne rabe vode v druge sektorske politike (kmetijstvo[...])“ pogoj za „dosego ciljev vodne politike“ in poudaril, da je „treba posebno pozornost nameniti nadaljnjemu razvoju in po potrebi prilagoditvi sedanjih kmetijskih politik, da bi prispevale k trajnostnemu gospodarjenju z vodo“;
- leta 2009 je upravljanje z vodami opredelil kot ključni novi izziv za kmetijstvo ter navedel, da „bi bilo treba v ustreznih instrumentih SKP dodatno pozornost nameniti vprašanju gospodarjenja z vodami, vključno s kakovostjo voda“;
- leta 2010 je Svet priznal potrebo po „učinkovitejš[i] in bolj trajnostn[i] uporab[i] vode v kmetijstvu“.

06

Potrebo po pospešenem vključevanju vprašanj upravljanja z vodami v druga področja politik, kot je kmetijstvo, so jasno izrazili Evropska komisija, Evropska agencija za okolje, Svet Evropske unije in direktorji za vodo⁸. Vključevanje ciljev vodne politike EU v SKP je pomemben cilj, ne nazadnje glede na člen 11 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki določa: „Zahteve varstva okolja je treba vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja.“

- 7 Sklepi Sveta o pomanjkanju vode in suši z dne 30. oktobra 2007. Sklepi Sveta o pomanjkanju vode, suši in prilagajanju podnebnim spremembam z dne 11. junija 2010. Uvodni izjavi 1 in 4 k Uredbi Sveta (ES) št. 74/2009 z dne 19. januarja 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 30, 31.1.2009, str. 100) po pregledu SKP.
- 8
 - COM(2012) 673 z dne 14. novembra 2012 „Načrt za varovanje evropskih vodnih virov“: „Vendar je potrebno boljše izvajanje in večje vključevanje ciljev vodne politike v druge politike, na primer skupno kmetijsko politiko“.
 - Uvodna izjava 16 okvirne direktive o vodah: „Varstvo in trajnostno upravljanje vode je treba intenzivneje vključevati v druga področja politike Skupnosti, kot so energetika, promet, kmetijstvo, ribištvo, regionalna politika in turizem.“
 - Uvodna izjava 6 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, 21.10.2005, str. 1). „Dejavnosti Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja in postopki, h katerim prispeva, morajo biti skladni in združljivi z ostalimi politikami Skupnosti ter v skladu s celotno zakonodajo Skupnosti.“
 - Poročilo Evropske agencije za okolje št. 9/2012: „Potrebna so še močnejša prizadevanja za vključevanje vprašanj upravljanja z vodami v različne sektorske politike, kot sta kmetijstvo in promet.“
 - Izjava direktorjev za vodo o okvirni direktivi o vodah in kmetijstvu z dne 30. novembra 2006: Priznati je treba pomen vodnih virov v družbenem, gospodarskem in okoljskem smislu ter ga vključiti v vse sektorske politike.

Instrumenti SKP, ki lahko pripomorejo k vključevanju ciljev vodne politike EU v SKP

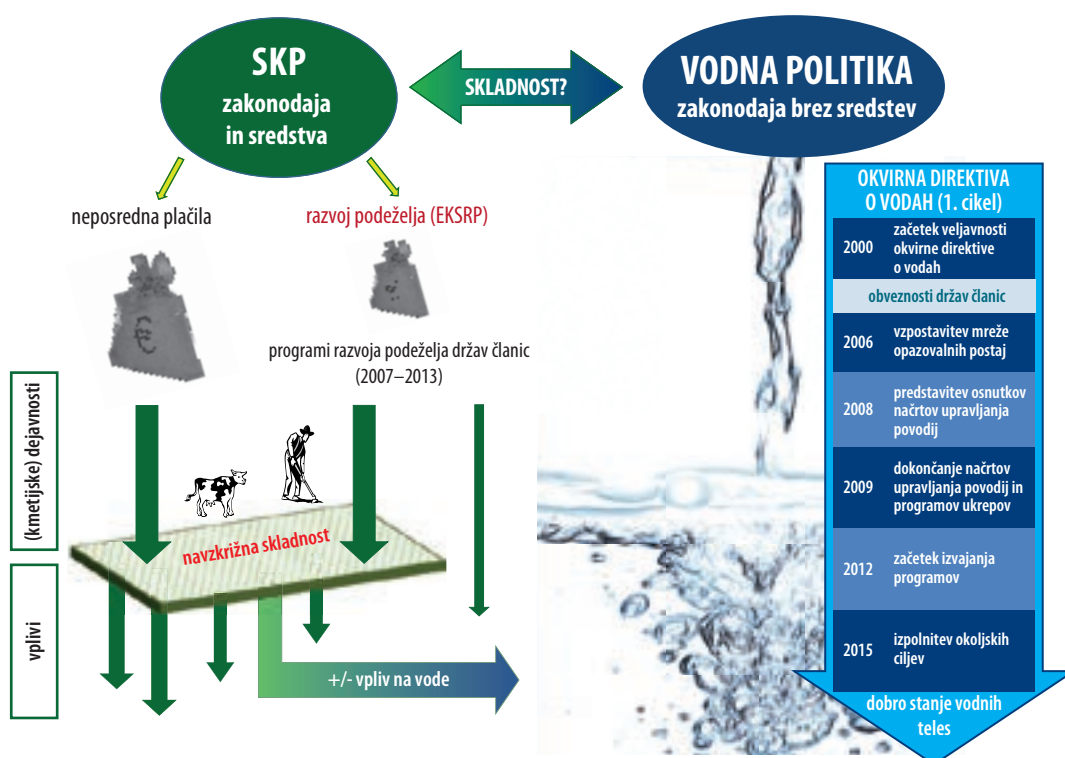
07

Trenutno se za vključevanje ciljev vodne politike EU v SKP uporabljata dva instrumenta SKP: navzkrižna

skladnost in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (glej **diagram 1**). Ta instrumenta lahko s krepitvijo dobrih kmetijskih praks, spodbujanjem skladnosti kmetijskih dejavnosti z okoljsko zakonodajo, kot je direktiva o nitratih, in zagotavljanjem spodbud za okolju prijazne javne dobrine in storitve znatno prispevata k trajnostnemu kmetijstvu.

Diagram 1

Povezanost SKP in vodne politike EU



Opomba: Ena stran tega diagrama prikazuje, kako je mogoče porabiti sredstva SKP z neposrednimi plačili in sredstvi za razvoj podeželja. Kmetje, ki prejemajo neposredna plačila in/ali nekatera sredstva za razvoj podeželja, morajo zanje v skladu z zahtevami navzkrižne skladnosti upoštevati nekatere okoljske obveznosti. Dejavnosti, ki jih financira SKP, lahko pozitivno ali negativno vplivajo na vode. Druga stran diagrama pa prikazuje glavne mejnike, ki so bili določeni z okvirno direktivo o vodah, glavnim instrumentom za izvajanje vodne politike na ravni EU.

08

Navzkrižna skladnost je mehanizem, ki neposredna plačila kmetom (in več plačil za razvoj podeželja⁹) pogojuje z upoštevanjem sklopa pravil o okolju, varnosti hrane, zdravju živali in rastlin, dobrobiti živali in ohranjanju kmetijskih zemljišč v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih¹⁰. Ta pravila določa 18 predpisanih zahtev ravnanja in 15 standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev. Neupoštevanje teh standardov in zahtev lahko povzroči znižanja plačil SKP kmetu.

09

Šest zahtev navzkrižne skladnosti ima neposreden vpliv na kakovost in količino voda (navedene so v **tabeli 1**), več drugih zahtev navzkrižne skladnosti pa posredno vpliva na varstvo voda (na primer predpisane zahteve ravnanja v zvezi z ohranjanjem prostoživečih ptic in naravnih habitatov in standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev v zvezi z minimalno talno odejo ali varstvom krajinskih značilnosti).

- 9 Navzkrižna skladnost se uporablja za sedem ukrepov razvoja podeželja, ki predstavljajo približno 40 % načrtovanih odhodkov EKSRP za obdobje 2007–2013.
- 10 Navzkrižna skladnost je bil uvedena leta 2003 z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL L 270, 21.10.2003, str. 1). Od leta 2005 so določbe navzkrižne skladnosti obvezne za vse kmete, ki prejemajo neposredna plačila. Za programsko obdobje 2007–2013 se navzkrižna skladnost uporablja tudi za več plačil iz EKSRP (za ukrepe 211, 212, 213, 214, 221, 224 in 225), od leta 2008 pa tudi za nekatera plačila v zvezi z vinom.

Tabela 1

Pregled zahtev navzkrižne skladnosti v zvezi z vodami

Standard	Vsebina
Predpisana zahteva ravnanja 2	varstvo podzemne vode pred onesnaževanjem ¹
Predpisana zahteva ravnanja 3	uporaba blata iz čistilnih naprav v kmetijstvu ²
Predpisana zahteva ravnanja 4	varstvo voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov ³
Predpisana zahteva ravnanja 9	dajanje fitofarmacevtskih sredstev v promet ⁴
Standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev v zvezi s postopki za izdajo dovoljenja za namakanje	Če je za uporabo vode za namakanje potrebno dovoljenje, skladnost s postopki za izdajo dovoljenj.
Standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev v zvezi z varovalnimi pasovi	vzpostavitev varovalnih pasov vzdolž vodotokov

¹ Člena 4 in 5 Direktive Sveta 80/68/EGS z dne 17. decembra 1979 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem z določenimi nevarnimi snovmi (UL L 20, 26.1.1980, str. 43).

² Člen 3 Direktive Sveta 86/278/EGS z dne 12. junija 1986 o varstvu okolja, zlasti tal, kadar se blato iz čistilnih naprav uporablja v kmetijstvu (UL L 181, 4.7.1986, str. 6).

³ Člena 4 in 5 Direktive Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL L 375, 31.12.1991, str. 1).

⁴ Člen 3 Direktive Sveta 91/414/EGS z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet (UL L 230, 19.8.1991, str. 1).

10

EU s sredstvi za razvoj podeželja prispeva k naložbam držav članic za okrepitev konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva, varstvo okolja in podeželja, izboljšanje kakovosti življenja na podeželju in diverzifikacijo podeželskega gospodarstva ter spodbujanje lokalnih pristopov k razvoju podeželja. EU podpira programe razvoja podeželja držav članic. V ključnih besedilih na področju razvoja podeželja, kot so strateške smernice Skupnosti za razvoj podeželja¹¹ in Uredba (ES) št. 1698/2005¹², sta varstvo in trajnostno upravljanje voda obravnavana kot eno ključnih okoljskih vprašanj, ki se jim je treba posvetiti.

11

Z ukrepi za razvoj podeželja lahko kmetje v zameno za finančne spodbude ali nadomestilo prostovoljno izvajajo aktivnosti, ki presegajo obvezno zakonodajo (glej **okvir 1**).

Sredstva SKP z možnim vplivom na vode

12

Raven porabe EU za kmetijske dejavnosti v okviru SKP je precejšnja (58,1 milijarde EUR za leto 2012 ali skoraj 40 % proračuna EU). Kmetijske in druge dejavnosti, ki jih financira SKP, lahko pozitivno ali negativno vplivajo na vode (glej **diagram 1**).

13

V nekaterih primerih so sredstva SKP izrecno ciljno usmerjena na pozitivne vplive na vode: to zajema financiranje ukrepov za razvoj podeželja, ki specifično omenjajo varstvo voda. Podrobna ocena programov razvoja podeželja z vidika upravljanja z vodami kaže, da so države članice 51 % svojih proračunov za razvoj podeželja¹³ namenile za ukrepe, ki se v večji ali manjši meri nanašajo na vode (75 milijard EUR za obdobje 2007–2013)¹⁴. Poleg tega je bilo 27 % dodatnih sredstev, o katerih je bil sprejet dogovor po pregledu SKP (odobrena so bila leta 2009, zagotovila pa so dodatne 4,8 milijarde EUR), dodeljenih za prednostno področje upravljanja z vodami (1,3 milijarde EUR)¹⁵.

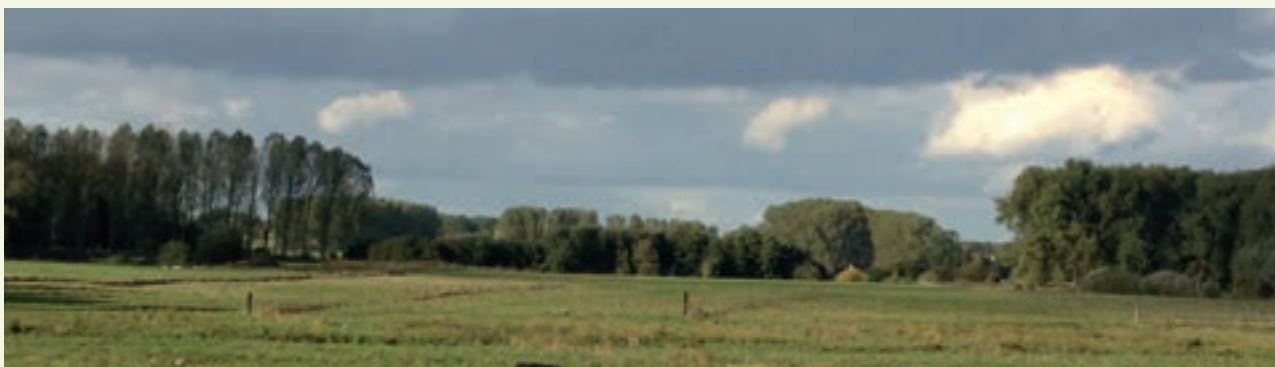
14

Uredbe o SKP za obdobje 2014–2020 še bolj poudarjajo kakovost voda kot cilj SKP. Zakonske določbe za „bolj zelena“ neposredna plačila SKP zajemajo prakse, od katerih imajo nekatere potencialno koristen vpliv na kakovost vode. Poleg tega je v izjavi Sveta in Evropskega parlamenta je navedeno, da je treba nekatere obveznosti, ki izhajajo iz okvirne direktive o vodah, vključiti med zahteve navzkrižne skladnosti. Učinkovitejša raba vode v kmetijstvu je izrecen element (ključno področje) ene od prednostnih nalog razvoja podeželja, ki so bile določene v okviru prenovljene SKP. Poleg tega morajo od leta 2014 države članice upravičencem v okviru sistema kmetijskega svetovanja nuditi svetovanje v zvezi z zahtevami okvirne direktive o vodah.

- 11 Oddelka 2.5 in 3.2 Sklepa Sveta 2006/144/(ES) z dne 20. februarja 2006 o strateških smernicah Skupnosti za razvoj podeželja (programsko obdobje 2007–2013) (UL L 55, 25.2.2006, str. 20).
- 12 Uvodna izjava 31 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005.
- 13 Skupni javni odhodki, ki zajemajo nacionalna sredstva.
- 14 Zbirno poročilo o podrobnih ocenah programov za razvoj podeželja 2007–2013 v zvezi z gospodarjenjem z vodami, Ecologic Institute in Vito, april 2009 (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Kot je navedeno v sporočilih Komisije za medije IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 in IP/10/102.

Primeri ukrepov za razvoj podeželja

Podpora za kmete, ki se za najmanj pet let zavežejo k izvajanju okolju prijaznih načinov kmetovanja, ki presegajo dobre kmetijske prakse (**kmetijsko-okoljski ukrepi**), kot je ekstenzivno upravljanje pašnikov (tj. ekstenzivna paša, prepovedana uporaba gnojil ali blata iz čistilnih naprav, stroge omejitve pri uporabi pesticidov itd.).



Vir: Evropsko računsko sodišče.



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Podpora za „**neproizvodne**“ **naložbe**, kot je vzpostavljanje in obnavljanje mokrišč. Mokrišča ohranjajo kakovost voda, saj iz kmetijskih odplak odstranjujejo dušik, fosfor in pesticide.

Podpora za **naložbe v kmetijska gospodarstva**, na primer opremo za kapljično namakanje. V nasprotju z namakanjem z razprševanjem lahko kapljično namakanje prispeva k znižanju količine načrpane vode za namakanje.



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Podpora za **infrastrukturo**, povezano z razvojem in prilagajanjem kmetijstva, kot je zamenjava starih in poškodovanih namakalnih kanalov.



Vir: Evropsko računsko sodišče.



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Podpora za „**neproizvodne**“ **naložbe**, kot je obnova bregov jarkov. Manj strmo, poraslo pobočje jarka služi kot varovalni pas brez gnoja in pesticidov ter pomaga preprečevati poplave.

Obseg revizije in revizijski pristop

15

Namen revizije je bil preučiti povezavo med SKP in vodno politiko EU. Splošno revizijsko vprašanje, ki ga je Sodišče obravnavalo, je bilo:

So bili cilji vodne politike EU uspešno vključeni v SKP?

16

Pri reviziji je bilo preučeno, ali se cilji vodne politike EU ustrezno in uspešno odražajo v SKP, na ravni strategije in tudi na ravni izvajanja (glej **Prilogo I**). Zato je bila opravljena analiza instrumentov, ki se uporabljata za vključitev ciljev vodne politike EU v SKP: navzkrižna skladnost in sklad za razvoj podeželja (glej odstavke od 7 do 11). Revizija je pri obravnavanju vseh vidikov, povezanih z navzkrižno skladnostjo, zajela obdobje od leta 2005, ko je bil uveden ta mehanizem (ali obdobje od leta 2009 oz. 2012 za države članice, ki so se EU pridružile v letih 2004 in 2007). Pri obravnavi vseh vidikov v zvezi z razvojem podeželja pa je revizija zajela programsko obdobje 2007–2013. Pri reviziji je bilo preučeno šest zahtev navzkrižne skladnosti z neposrednim vplivom na kakovost in količino voda (glej **tabelo 1**).

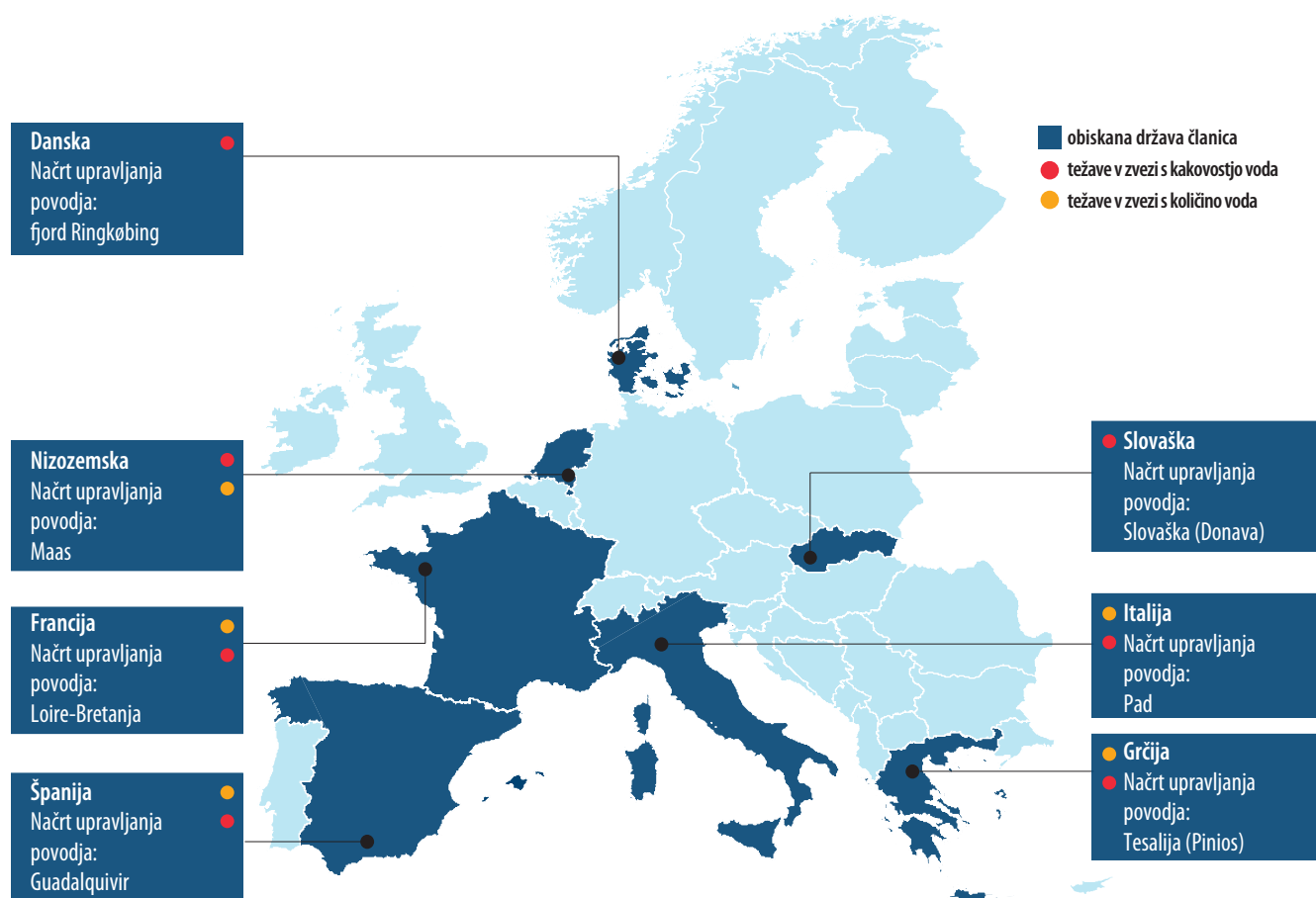
17

Revizija je potekala od oktobra 2012 do julija 2013. Revizijski dokazi so bili zbrani na podlagi:

- pregledov dokumentacije in razgovorov z oddelki Komisije in Evropsko agencijo za okolje;
- revizijskih obiskov v sedmih državah članicah: Danski, Grčiji, Španiji (Andaluzija), Franciji, Italiji (Lombardija), na Nizozemskem in na Slovaškem. Te države članice se soočajo z resnimi problemi glede kakovosti voda (npr. visokimi koncentracijami hranil, kot so nitrati) in/ali njihove količine (npr. močnim vodnim stresom ali intenzivnim namakanjem). V vsaki obiskani državi članici je bilo izbrano vodno območje, da se je revizija lahko osredotočala na območje s specifičnim načrtom upravljanja povodja (glej **diagram 2**);
- spletne ankete, v kateri je sodelovalo 140 kmetijskih svetovalnih služb v istih sedmih državah članicah, in posvetovalnih sestankov s krovnimi kmetijskimi organizacijami na ravni EU.

Diagram 2

Izbor držav članic, v katerih so bili opravljeni revizijski obiski



Prejšnje revizije

18

Sodišče je v preteklih 20 letih objavilo poročila, ki se posredno ali neposredno nanašajo na vodno politiko in v določeni meri obravnavajo tudi SKP, vendar se ni nobeno od njih osredotočalo izključno na povezanost vodne politike EU s SKP.

19

V Posebnem poročilu št. 8/2008 o navzkrižni skladnosti je Sodišče poudarilo zapleten problem soobstoja obveznih zahtev (navzkrižna skladnost) in gospodarskih spodbud (kmetijsko-okoljska plačila), na primer v zvezi z varovalnimi pasovi, ter izreklo pripombe o omejenem obsegu uporabe navzkrižne skladnosti za vode. Poročilo je opozorilo tudi na slabosti pri opredelitvah zahtev in standardov v državah članicah. Zaključek Posebnega poročila št. 7/2011 o kmetijsko-okoljski podpori je, da so bili cilji tega programa premalo natančni, da so obstajali problemi pri določanju zneskov pomoči in da ciljno usmerjanje ni bilo zadostno. V Posebnem poročilu št. 5/2011 o shemi enotnega plačila je bilo ugotovljeno, da ni neposredne povezave med pomočjo iz sheme enotnega plačila in stroški, ki so jih imeli kmetje pri izpolnjevanju svojih obveznosti, da ni bilo mogoče ugotoviti neposredne povezave med pomočjo iz sheme enotnega plačila in pozitivnimi učinki za javnost, ki jih ustvarjajo kmetijske dejavnosti, in da znižanja plačil zaradi neupoštevanja obveznosti navzkrižne skladnosti niso dovolj odvrčljiva.

20

Sodišče v okviru svojih letnih izjav o zanesljivosti (DAS) na vzorcu transakcij revidira izpolnjevanje zahtev v zvezi z navzkrižno skladnostjo in posebnih pravil, ki se uporabljajo za plačila za razvoj podeželja. Opažanja, pridobljena na podlagi teh revizij, so bila upoštevana v tem poročilu.

Slabosti pri izvajanju vodne politike EU ovirajo njeno vključevanje v SKP

21

Okvirna direktiva o vodah je ključni element vodne politike EU, saj skupaj s sorodnimi direktivami¹⁶ obravnava glavne obremenitve celinskih voda, vključno z onesnaževali, hidromorfologijo in težavami s količino. Za vključevanje ciljev vodne politike v SKP je pomembno, da države članice pravočasno pripravijo načrte upravljanja povodij in z njimi povezane programe ukrepov (glej **diagram 1**) in da ti programski dokumenti jasno določajo, katere ukrepe za obravnavanje pomembnih obremenitev je treba sprejeti, da bi bilo mogoče doseči cilje okvirne direktive o vodah. Vendar je doslej že pri izvajanju okvirne direktive o vodah prišlo do resnih zamud. Sodišče je ugotovilo, da je kakovost programskih dokumentov, ki jih države članice pripravijo v zvezi z vodno politiko EU, slaba in da lahko Komisija v skladu z zakonodajo le omejeno vpliva na kakovost teh programskih dokumentov.

Zamude pri izvajanju okvirne direktive o vodah

22

V skladu z okvirno direktivo o vodah morajo države članice pripraviti načrte upravljanja povodij, s katerimi za vsako zadevno vodno območje med drugimi podrobnostmi opredelijo tudi pomembne obremenitve, cilje in konkretne ukrepe, ki jih je treba sprejeti¹⁷ v zvezi z vodo, ter podrobnosti o načinu financiranja ukrepov. To mora biti jasno v vseh primerih, kjer je predvideno financiranje SKP.

23

Načrti upravljanja povodij bi morali biti objavljeni do 22. decembra 2009, do 22. marca 2010 pa priglašeni Komisiji¹⁸. Vendar tega časovnega načrta ni uspelo upoštevati niti polovici držav članic¹⁹. Štiri države (Danska, Grčija, Portugalska in Španija) do septembra 2013 še vedno niso sprejele nekaterih načrtov upravljanja povodij, za katere so odgovorne. V **diagramu 3** je prikazan pregled datumov sprejetja načrtov upravljanja povodij.

16 Direktiva o kopalnih vodah (76/160/EGS); direktiva o pticah (79/409/EGS); direktiva o pitni vodi (80/778/EGS), kot je bila spremenjena z direktivo 98/83/ES; direktiva o večjih nesrečah (Seveso) (96/82/ES); direktiva o presoji vplivov na okolje (85/337/EGS); direktiva o blatu iz čistilnih naprav (86/278/EGS); direktiva o čiščenju komunalne odpadne vode (91/271/EGS); direktiva o fitofarmacevtskih sredstvih (91/414/EGS); direktiva o nitratih (91/676/EGS); direktiva o habitatih (92/43/EGS); direktiva o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja (96/61/ES).

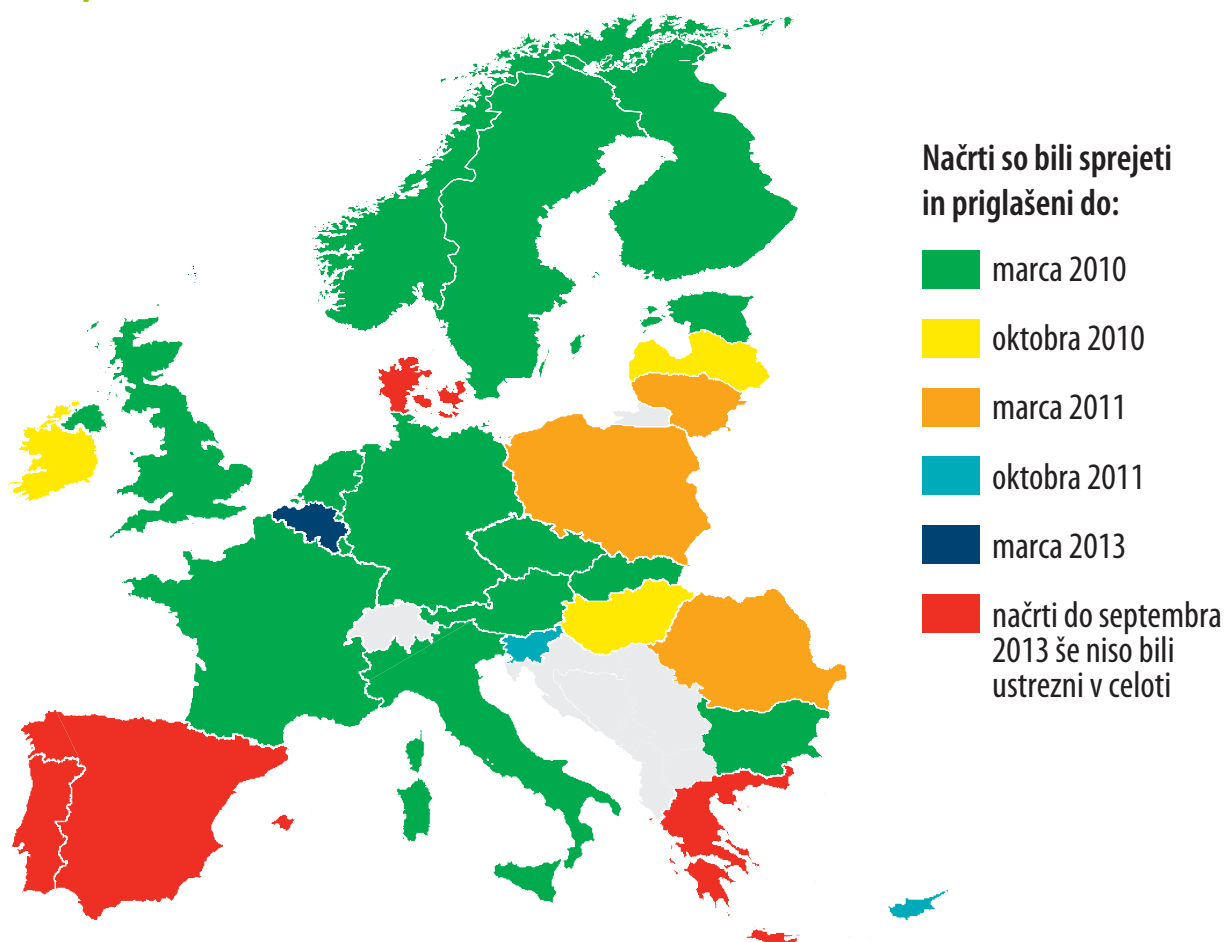
17 Vse podrobnosti o obvezni vsebini načrtov upravljanja povodij so navedene v Prilogi VII okvirne direktive o vodah.

18 Člena 13(6) in 15(1) okvirne direktive o vodah.

19 Komisija je poročala, da je do novembra 2012 25 držav članic in Norveška za svoje nacionalne dele vodnih območij sprejelo in priglasilo 121 načrtov za upravljanje povodij od skupno 174. Delovni dokument služb Komisije, SWD (2012) 379 final: 1/30, Bruselj, 14. 11. 2012: Evropski pregled (1/2), ki spremlja Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju okvirne direktive o vodah (2000/60/ES) – načrti upravljanja povodij. Norveška je sprejela 11 pilotnih načrtov upravljanja povodij. Okvirno direktivo o vodah izvaja v okviru Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru v skladu s specifičnim časovnim načrtom, ki ga ta določa.

Diagram 3

Zemljevid, ki prikazuje datume sprejetja načrtov upravljanja povodij do septembra 2013



Opomba: Danska – vsi načrti upravljanja povodij, ki so bili sprejeti decembra 2011, so bili umaknjeni, o novih načrtih pa potekajo posvetovanja; Grčija – 8 sprejetih načrtov upravljanja povodij (od 14); Španija – 10 sprejetih načrtov upravljanja povodij (od 25); Portugalska – 8 sprejetih načrtov upravljanja povodij (od 9).

24

V skladu z okvirno direktivo o vodah bi moral vsak načrt upravljanja povodij vsebovati program ukrepov za obravnavanje različnih obremenitev, ki so ugotovljene lokalno na ravni vodnega območja, skupaj z ukrepi, povezanimi s kmetijstvom (glej **okvir 2**). Ukrepi

bi se morali začeti izvajati najkasneje 22. decembra 2012²⁰. Med revizijskimi obiski Sodišča v državah članicah so revizijske ekipe analizirale ta vidik, poseben poudarek pa so namenile ukrepom, povezanim s kmetijstvom. Ugotovile so, da se večina teh ukrepov še ne izvaja (glej **okvir 3**).

20 Člen 11(7) okvirne direktive o vodah.

Okvir 2

Vrste ukrepov v načrtih upravljanja povodij

V Prilogi VI okvirne direktive o vodah so našteje vrste ukrepov, ki jih je treba vključiti v programe ukrepov, med katerimi so nekatere neposredno povezane s kmetijstvom:

- ukrepi za upravljanje povpraševanja po vodi, vključno s spodbujanjem prilagoditev v kmetijski proizvodnji, kot je gojenje poljščin, ki ne potrebujejo veliko vode, na območjih, kjer so pogoste suše;
- ukrepi za nadzor emisij, kot je vbrizgavanje gnojevke v tla namesto površinske uporabe;
- ukrepi za učinkovitost in ponovno uporabo, vključno z varčnimi metodami namakanja ali ponovno uporabo očiščenih odpadnih voda za namakanje.

Okvir 3

Zamude pri izvajanju kmetijskih ukrepov iz načrtov upravljanja povodij

V Italiji (načrt za upravljanje povodja reke Pad) se od petih kmetijskih ukrepov, ki naj bi bili izvedeni kratko-ročno, v vseh regijah izvajajo le trije. Četrti ukrep se izvaja le v enem delu vodnega območja, peti pa se zaradi neskladnosti z lokalno zakonodajo uporablja le na nekaterih območjih.

V Franciji (načrt upravljanja povodja Loara-Bretanja) so ukrepi preveč splošni, da bi se izvajali, saj jih je treba podrobneje določiti na podlagi lokalnih načrtov za upravljanje z vodami (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux). Načrt za upravljanje z vodami je do septembra 2013 zajemal manj kot polovico vodnega območja.

V Grčiji (načrt upravljanja povodja Tesalija) se 22. decembra 2012 od šestih ukrepov, ki so bili preučeni pri revizijskem obisku Sodišča, ni izvajalo pet ukrepov.

25

Brez načrta upravljanja povodja, ki določa cilje na ravni vodnega območja, države članice nimajo pomembnega referenčnega merila, na podlagi katerega bi lahko uskladile vodne cilje programov razvoja podeželja. Zaradi tega se sredstva za razvoj podeželja porabijo brez ustreznega upoštevanja meril vodne politike EU.

Kakovost programov ukrepov je slaba

26

Strokovna skupina Komisije je oblikovala smernice o kmetijskih ukrepih, določenih v načrtih upravljanja povodij, ki morajo biti jasni in pregledni, izvajati pa se morajo na ravni kmetij²¹.

27

Sodišče je merila, določena v smernicah Komisije, uporabilo pri podrobni analizi šestih kmetijskih ukrepov pri vsakem od sedmih načrtov upravljanja povodij, ki so bili izbrani za to revizijo (glej **tabelo 2**). Rezultati te analize kažejo, da večina analiziranih ukrepov ni bila ustrezno zasnovana, kar zadeva področje uporabe, ciljne vrednosti, časovni načrt, sisteme za spremljanje in/ali sporočanje rezultatov.

28

Komisija je oblikovala zaključke tudi na podlagi lastnega spremljanja kakovosti programov ukrepov v zvezi z okvirno direktivo o vodah. Pri pregledu načrtov upravljanja povodij, ki so bili predloženi do sredine leta 2012, je Komisija ugotovila, da v mnogih načrtih upravljanja povodij v glavnem manjkajo informacije o načinu izvajanja ukrepov, kar zadeva njihovo časovno načrtovanje, financiranje in spremljanje²².

21 „Smernice za uprave o zagotovitvi jasnih in preglednih kmetijskih ukrepov iz okvirne direktive o vodah na ravni kmetij“. Te smernice so bile oblikovane na podlagi skupnega programa, ki vključuje partnerje skupne strategije za izvajanje okvirne direktive o vodah, maja 2011 pa so jih potrdili direktorji za vodo.

22 Delovni dokument služb Komisije: Evropski pregled (2/2), ki spremlja Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju okvirne direktive o vodah (2000/60/ES) – načrti upravljanja povodij.

Tabela 2

Podrobna analiza šestih kmetijskih ukrepov, vključenih v programe ukrepov sedmih načrtov upravljanja povodij¹

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
Ukrepi določajo potrebno stopnjo izvedbe.							
Ukrepi so opredeljeni kot osnovni (tj. obvezni) ali dodatni.							
Ukrepi so opredeljeni na ravni porečja ali na regionalni/lokalni ravni. V nasprotnem primeru so navedeni prepričljivi razlogi za določitev ukrepov za celotno povodje.							
Program ukrepov določa jasne ciljne vrednosti v zvezi z ukrepi.							
Program ukrepov določa jasen sistem za spremljanje napredka v zvezi z ukrepi.							

- Vseh šest analiziranih ukrepov je bilo skladnih z merilom.
- Nekateri od analiziranih ukrepov so bili skladni z merilom.
- Nobeden od analiziranih ukrepov ni bil skladen z merilom.

1 Ocena načrtov upravljanja povodij na Danskem je bila izvedena na podlagi načrtov upravljanja povodij, sprejetih decembra 2011. Vendar so bili ti načrti preklicani, o novih načrtih pa še potekajo posvetovanja.

V praksi ima Komisija le omejen vpliv na kakovost programskih dokumentov v zvezi z okvirno direktivo o vodah

29

Z načrti upravljanja povodij bi bilo treba zagotoviti, da se cilj dobrega stanja vodnih teles doseže do leta 2015. Čeprav mora Komisija v svoji vlogi „varuha Pogodbe“²³ poskrbeti, da se to zgodi, pa ni odgovorna za odobritev načrtov upravljanja povodij. Če Komisija oceni, da je kakovost načrtov upravljanja povodij nezadostna, lahko sproži le sodni postopek.

30

Na to temo je Sodišče Evropske unije izdalo več odločitev na podlagi okvirne direktive o vodah. Vendar so bile v teh primerih obravnavane določbe okvirne direktive o vodah, ki jih je mogoče razumeti kot preproste (kot so neobveščanje o ukrepih za prenos direktive v nacionalno zakonodajo, zamude pri poročanju, zamude pri sprejemanju programov spremljanja in načrtov upravljanja povodij), ne pa tudi manj enostavna vprašanja glede tolmačenja ključnih pojmov, kot so storitve za rabo vode ali uporaba izjem v skladu s členom 4²⁴. Sodni postopki pogosto trajajo več let, odločitve pa se sprejmejo dolgo po preteku roka za izpolnitev obveznosti. Čeprav je Komisija za izboljšanje kakovosti načrtov upravljanja povodij organizirala delovne skupine in seminarje s predstavniki držav članic, pa ima omejeno zmožnost vplivanja na ambicioznost držav članic.

31

Revizija je pokazala, da so države članice svoje programe ukrepov pripravile z različno stopnjo ambicioznosti. Člen 4 okvirne direktive o vodah določa, da je treba dobro stanje voda v vseh državah članicah doseči do leta 2015. Isti člen dopušča izjeme, kadar jih države članice upravičijo. Različne države članice zelo različno ocenjujejo okoliščine, ki upravičujejo izjeme. Komisija je v svoji oceni načrtov upravljanja povodij²² ugotovila, da:

- merila, ki veljajo za uporabo izjem v skladu s členom 4(4), (5), (6) in (7), v splošnem niso ustrezno in pregledno utemeljena;
- se tolmačenje različnih razlogov za uporabo izjem med različnimi državami članicami zelo razlikuje;
- lahko pogosta uporaba izjem kaže na majhno ambicioznost glede doseganja okoljskih ciljev v mnogih načrtih.

23 V skladu s členom 258 Lizbonske pogodbe mora Komisija zagotoviti uporabo določb Pogodbe in ukrepov, ki jih institucije sprejemajo v skladu z njo.

24 Delovni dokument služb Komisije SWD (2012) 379 final 1/30, Bruselj, 14. 11. 2012: Evropski pregled (1/2), ki spremlja Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju okvirne direktive o vodah (2000/60/ES) – načrti upravljanja povodij.

32

Tudi pri izvajanju direktive o nitratih kot sestavnega dela okvirne direktive o vodah, ki obravnava priznan in dolgotrajen problem onesnaženosti vodnih teles (glej **okvir 4**), države članice oblikujejo akcijske programe v zvezi z nitrati z različno mero ambicioznosti. Ti programi ne potrebujejo odobritve Komisije. Zaradi tega prihaja na primer

do pomembnih razlik med merili, ki jih države članice uporabljajo pri opredelitvi ranljivih območij ali aktivnosti, ki jih je treba izvesti. Primeri, ki so bili preučeni na področju akcijskih programov v zvezi z nitrati, so pokazali, da ima Komisija zaradi dolgih sodnih postopkov omejene možnosti vplivanja na kakovost programov držav članic (glej **okvir 5**).

Okvir 4

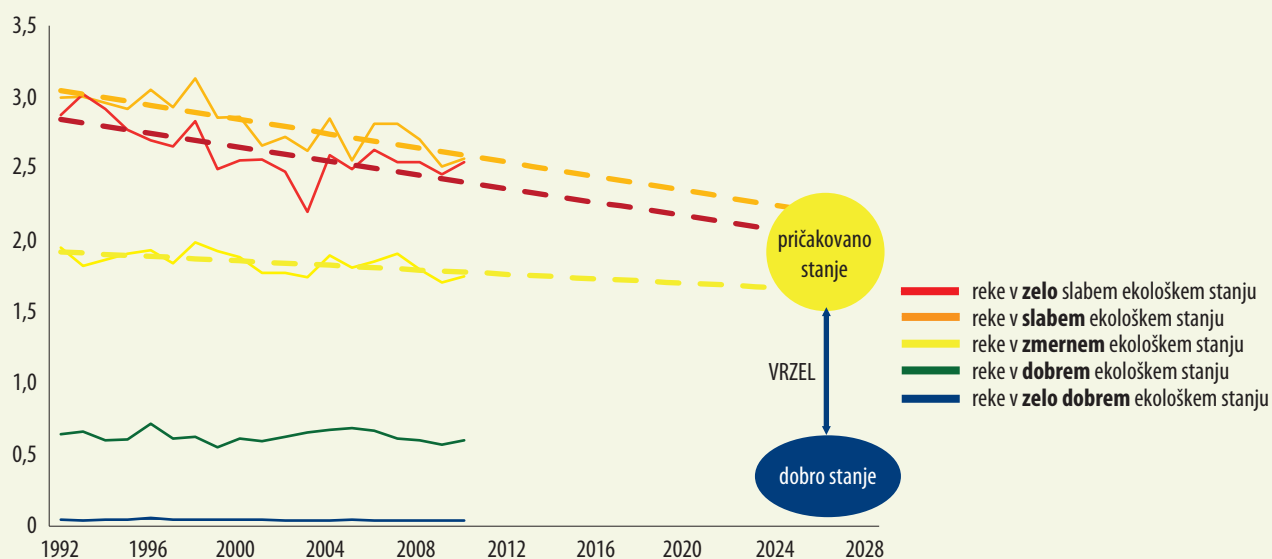
Pomen onesnaženosti z nitrati

Nedavna poročila Evropske agencije za okolje kažejo, da sedanji trend vrednosti nitratov ne bo zadostoval niti, da bi se dobro stanje voda doseglo do leta 2027 (glej **diagram 4**). Poročilo Evropske agencije za okolje št. 8/2012 navaja, da je pozitiven razvoj koncentracij nitratov deloma posledica ukrepov za zmanjšanje vnosa nitratov iz kmetijskih virov na evropski ravni in ravni držav članic, vendar so potrebni dodatni ukrepi za zmanjšanje razpršenega onesnaževanja, če naj bi do leta 2027 večina vodnih teles vsebovala vrednosti nitratov, primerljive z zelo dobrim ali dobrim ekološkim stanjem.

Diagram 4

Trendi nitratov kažejo, da bo tudi še leta 2027 obstajala vrzel med dobrim in pričakovanim stanjem

središčna vrednost skupne koncentracije nitratov v rekah (mg N/l)



Podatki za reke v zelo slabem ali slabem ekološkem stanju dosegajo 29 % skupnih podatkov.

Podatki za reke v zmernem ekološkem stanju dosegajo 48 % skupnih podatkov.

Vir: Povzeto iz Poročila Evropske agencije za okolje št. 9/2012.

Dvajset let začetku veljavnosti direktive o nitratih imajo nekatere države članice še zmeraj težave pri njenem izvajanju

Direktiva o nitratih je začela veljati leta 1991, vendar so leta 2013 proti osmim državam članicam (Bolgariji, Nemčiji, Estoniji, Grčiji, Franciji, Latviji, Poljski in Slovaški) še potekali postopki za ugotovitev kršitev v zvezi z njeno pravilno in popolno uporabo ter ustreznostjo akcijskih programov v zvezi z nitrati.

Sodišče EU je na primer 13. junija 2013 (v zadevi C-193/12) razsodilo, da Francija več območij ni opredelila kot območja, ranljiva za onesnaževanje z nitrati. Na nekaterih od teh območij so koncentracije nitratov v podzemni vodi presegale 50 mg/l (kar je največja dovoljena koncentracija v pitni vodi), na drugih pa bi v primeru neizvajanja akcijskih načrtov obstajalo tveganje za eutrofikacijo površinskih voda.

Navzkrižna skladnost je imela doslej le omejen vpliv na vprašanja v zvezi z vodo

33

Rezultati ankete, ki jo je opravilo Sodišče (glej odstavek 17)²⁵, kažejo, da je navzkrižna skladnost povečala ozaveščenost kmetov in spodbudila nekatere spremembe kmetijskih praks, povezanih z vodami. Vendar je bil vpliv navzkrižne skladnosti doslej omejen, saj več pomembnih vprašanj v zvezi z vodo ni zajetih v njen okvir, in ker se sankcije, ki se uporabljajo v okviru navzkrižne skladnosti, ne izračunajo na podlagi stroškov za nastalo škodo in lahko tako znašajo le del teh stroškov. Poleg tega slabosti pri izvajanju navzkrižne skladnosti v državah članicah dodatno zmanjšujejo njen možni vpliv. Ta vprašanja so podrobneje obravnavana v nadaljevanju.

Mehanizem navzkrižne skladnosti ni brez vpliva, vendar še ni v celoti izkoriščen

Rezultati ankete kažejo na večjo mero ozaveščenosti kmetov in nekatere spremembe kmetijskih praks, povezanih z vodami

34

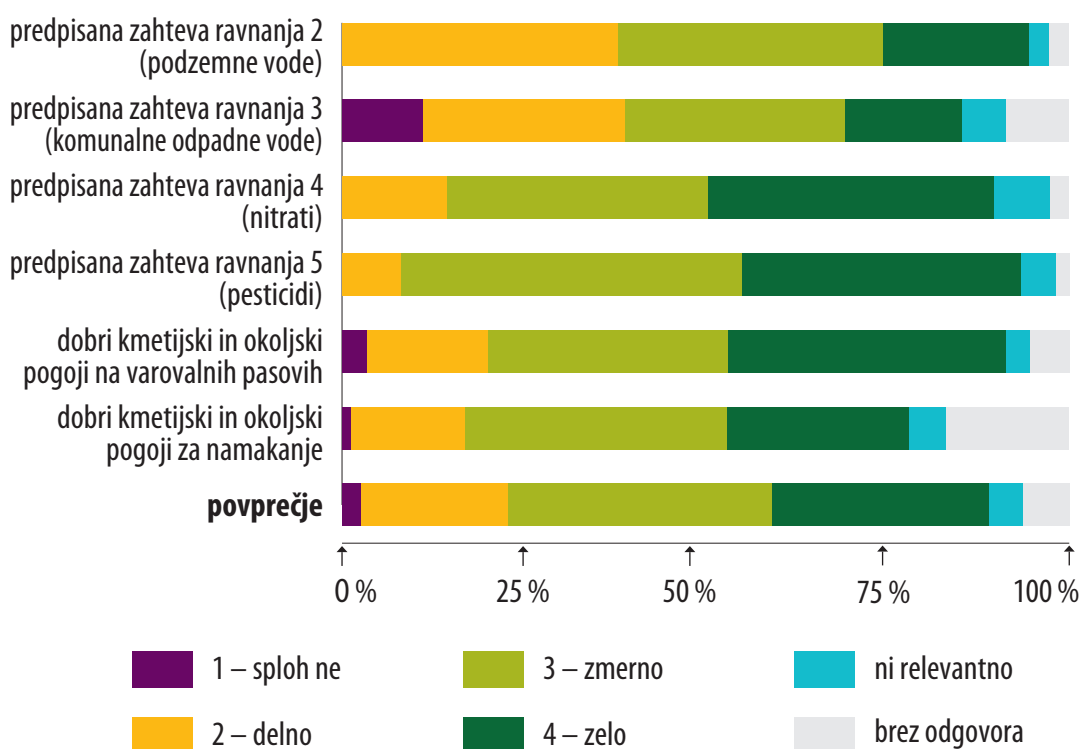
Ker na ravni EU niso bile opravljene študije o vplivu navzkrižne skladnosti in razvoja podeželja na ozaveščenost kmetov in kmetijske prakse, povezane z vodo, je Sodišče opravilo anketo pri 140 svetovalnih organih v sedmih državah članicah. Ta je pokazala, da je v državah članicah/regijah, ki so bile zajete v vzorec, uvedba navzkrižne skladnosti povečala ozaveščenost kmetov (glej **diagram 5**) in spodbudila spremembe kmetijskih praks, povezanih z vodami, zlasti kar zadeva nitratre in pesticide (za podrobnosti glej **Prilogo II**).

25 Podrobni rezultati ankete so na voljo na spletni strani Sodišča (www.eca.europa.eu).

Diagram 5

Povečanje ozaveščenosti kmetov po uvedbi navzkrižne skladnosti

Na lestvici od 1 (sploh ne) do 4 (zelo) ocenite, koliko se je z uvedbo navzkrižne skladnosti povečala ozaveščenost kmetov o vplivu kmetijstva na vode?

delež vprašanih

Vpliv zahtev navzkrižne skladnosti je omejen, saj navzkrižna skladnost ne zajema številnih pomembnih vprašanj v zvezi z vodo

35

Zahteve, da kmetje na svojih zemljiščih omejijo uporabo fosforja ali nanašanje pesticidov²⁶ v neposredni bližini vodnih teles, niso zajete v okvir navzkrižne skladnosti²⁷, čeprav je splošno sprejeto, da je ta vprašanja treba obravnavati. Fosfor je prisoten v gnojilih, uporablja pa se tudi v krmi za živali. Povzroči lahko probleme s kakovostjo vode, kot je eutrofikacija. Pesticidi sicer ščitijo poljščine pred škodo, ki jo povzročajo bolezni, plevel in insekti, vendar lahko škodujejo ljudem, prostoživečim živalim in okolju. Le majhen del nanosenih pesticidov doseže ciljne škodljivce, večina pa vpliva na okolje, na primer na vodna telesa. Nekatere države članice so ta vprašanja začele obravnavati na lastno pobudo, tudi kadar k temu niso zavezane (na primer z vključitvijo omejitev uporabe pesticidov v standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na varovalnih pasovih) (za podrobnosti glej *Prilogo III*).

- 26 Pesticidi se lahko uporabljajo za zaščito rastlin ali poljščin pred škodo, ki jo povzročijo plevel, bolezni ali žuželke. Zaradi tega se imenujejo tudi fitofarmacevtska sredstva.
- 27 Nekatere države članice, kot je Nizozemska, so v svoje akcijske programe v zvezi z nitrati vključile zahteve glede fosforja, vendar nespoštovanje teh zahtev ni sankcionirano v okviru navzkrižne skladnosti. Na področju pesticidov pa lahko države članice le v primerih nekaterih zelo nevarnih pesticidov pri odobritvi njihove uporabe vzpostavijo varovalne pasove ob vodotokih, na katerih je prepovedano škropljenje.

36

Trajnostna raba pesticidov, zlasti upoštevanje načel integriranega varstva rastlin pred škodljivimi organizmi, naj bi bila po prvotnih načrtih zajeta v okvir navzkrižne skladnosti od leta 2014. V skladu z Uredbo (EU) št. 1306/2013²⁸ pa je časovni načrt te vključitve sedaj negotov (glej **okvir 6**).

37

Pričakovana vključitev nekaterih zahtev, ki izhajajo iz okvirne direktive o vodah in direktive o trajnostni rabi pesticidov, v okvir navzkrižne skladnosti, naj bi pomagala rešiti vprašanja iz odstavka 35. Pri razpravi o predlogu

Komisije za reformo SKP po letu 2014 je bilo sklenjeno naslednje: „Svet in Evropski parlament pozivata Komisijo, naj spremlja, kako bodo države članice prenesle in izvajale [okvirno direktivo vodah in direktivo o trajnostni rabi pesticidov], in, če bo ustrezno, naj potem ko ju bodo začele izvajati vse države članice in ko bodo opredeljene obveznosti, ki bodo neposredno veljale za kmete, predloži zakonodajni predlog o spremembi te uredbe, da bi zadevne dele navedenih direktiv vključili v sistem navzkrižne skladnosti.“²⁹ Čas vključitve je torej odvisen od napredka držav članic pri izvajanju direktiv. To pomeni, da bo izvajanje zelo pomembne odločitve o politiki morda potekalo zelo počasi.

- 28 Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL L 347, 20.12.2013, str. 549).
- 29 Skupna izjava Evropskega parlamenta in Sveta o navzkrižni skladnosti, priložena Uredbi (EU) št. 1306/2013.

Okvir 6

Trajnostna raba pesticidov: počasen napredek

Evropski parlament in Svet sta leta 2009 sprejela uredbo o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet³⁰. Eden od namenov uredbe je bil, da se trajnostna raba pesticidov (in zlasti integrirano varstvo rastlin pred škodljivimi organizmi) od leta 2014 vključi v okvir navzkrižne skladnosti (s predpisano zahtevo ravnanja 9).

Vendar pa je Komisija v svojem predlogu uredbe o financiranju SKP v obdobju 2014–2020³¹ (na podlagi katerega je nastala Uredba (EU) št. 1306/2013) trajnostno rabo pesticidov in integrirano varstvo rastlin pred škodljivimi organizmi izrecno izključila s področja uporabe navzkrižne skladnosti, tako da je izpustila stavek, ki se je izrecno skliceval nanjo³².

Kljub temu, da naj bi bila trajnostna raba pesticidov v okvir navzkrižne skladnosti zajeta od leta 2014, pa je ta časovni načrt zaradi sedaj veljavne uredbe trenutno negotov.

30 Uredba (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL L 309, 24.11.2009, str. 1).

31 COM(2011) 628 final/2.

32 Tretji stavek člena 55: „Sklada se tudi z določili Direktive 2009/128/ES in zlasti s splošnimi načeli integriranega varstva rastlin pred škodljivimi organizmi, kot je določeno v členu 13 in Prilogi III k navedeni direktivi, ki se začne uporabljati najpozneje s 1. januarjem 2014.“

Dobri kmetijski in okoljski pogoji v zvezi s postopki za izdajo dovoljenja za namakanje imajo majhen vpliv, saj Komisija od držav članic ne zahteva, da te oblikujejo posebne zahteve

38

V nasprotju s predpisanimi zahtevami ravnanja se standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev uporabljajo za spodbujanje dobrih kmetijskih praks, za katere na ravni EU (še) ni okoljske zakonodaje, tako da uvajajo nove obveznosti za kmete. Vendar Komisija ni predlagala, da se dobri kmetijski in okoljski pogoji v zvezi s postopki za izdajo dovoljenja za namakanje³³ opredelijo tako, da bi spodbujali dobre kmetijske prakse. Standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev v zvezi z namakanjem se sklicujejo na obstoječo nacionalno ali regionalno zakonodajo, ne uvajajo pa novih obveznosti. Dobri kmetijski in okoljski pogoji ne uvajajo obveznosti vzpostavitve elementov, ki se uporabljajo pri postopkih za izdajo dovoljenj, kot so dovoljenja za črpanje vode, vodomeri in poročanje o rabi vode, kadar ti še ne obstajajo.

39

V državi, kjer imajo postopki za izdajo dovoljenj velike slabosti ali jih sploh ni, ti standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev tako ne bodo imeli nobenega učinka (glej **okvir 7**), kar je lahko zlasti pomembno na območjih s pomanjkanjem vode (glej **okvir 8**).

33 „Če je za uporabo vode za namakanje potrebno dovoljenje, ravnanje v skladu s postopki za dodelitev dovoljenja.“

Primer slabosti pri postopkih za izdajo dovoljenj

V Grčiji bi morali kmetje v skladu z ministrsko odločbo, izdano junija 2011, do 16. decembra 2011 zaprositi za dovoljenje za črpanje vode (tudi tisti, ki so veljavno dovoljenje že imeli). Vendar je bil rok obveznosti za oddajo prošnje za dovoljenje že večkrat podaljšan: do 16. junija 2012, 17. decembra 2012, 15. maja 2013 ter nazadnje do 15. januarja 2014. V povodju reke Pinios (Tesalija) skupno število vrtin presega 30 000 in morda znaša celo 33 000, za večino pa niso bila izdana dovoljenja³⁴.

Sodišče je odkrilo slabosti tudi pri pregledovanju teh dovoljenj (glej **okvir 9**).

34 Načrt upravljanja povodja v Tesaliji. Študija, ki jo je izvedlo skupno podjetje za načrte upravljanja povodij v Tesaliji, Epiru in zahodni Sterei Elladi, str. 103.

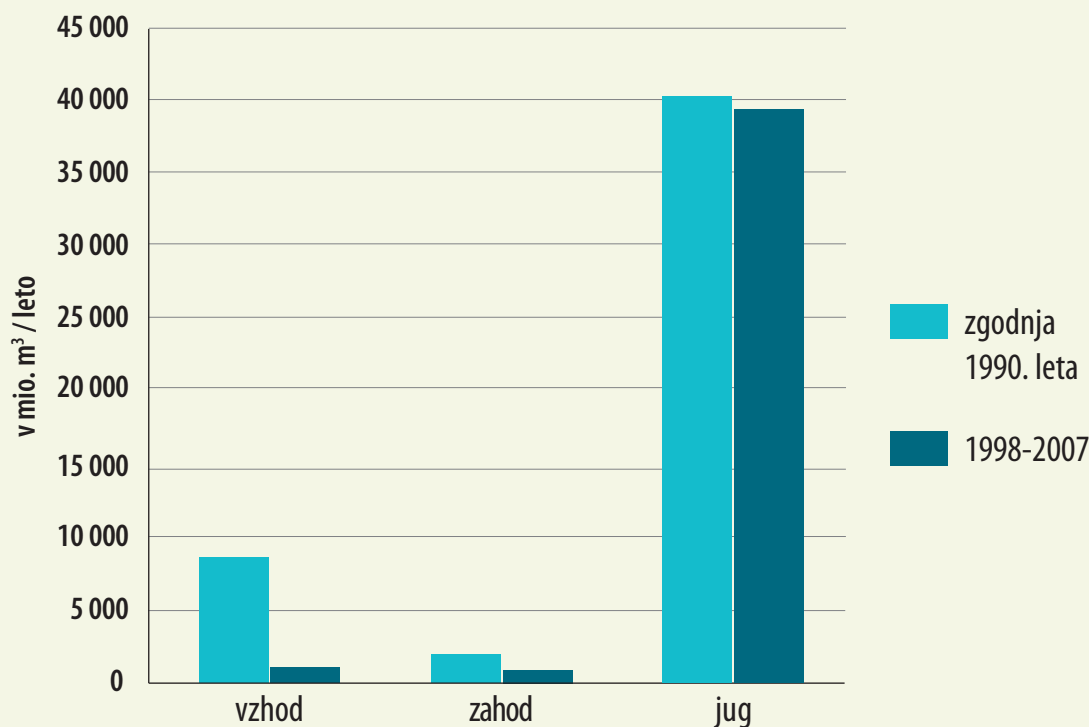
Povečanje namakalnega poljedelstva na območjih s problemi zaradi pomanjkanja vode

Prekomerno črpanje vode zaradi namakanja je priznan problem, zlasti v južni Evropi, kjer se je v zadnjih desetletjih povečalo namakalno poljedelstvo³⁵. Kljub rahlemu zmanjšanju črpanja vode za namakanje od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja in do desetletja od 1998 do 2007 (glej **diagram 6**) ter povečani učinkovitosti namakanja zaradi širše uporabe kapljičnega namakanja, so vodni viri na nekaterih območjih še vedno zelo obremenjeni, zaradi česar prihaja do znižanja ravni vodonosnikov, vdorov slane vode in izsušitve mokrišč³⁶.

35 Poročilo Evropske agencije za okolje št. 2/2009. Vodni viri v Evropi – soočanje s pomanjkanjem vode in sušo.

36 Vodni viri: količina in tokovi – Poročilo o stanju okolja 2010 – tematska ocena, Poročilo o stanju okolja Evropske agencije za okolje 2010, Evropska agencija za okolje (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), izvleček s 5. oktobra 2012.

Črpanje vode za namakanje



Opomba: vzhod: Bolgarija (1990, 2007), Češka (1990, 2007), Madžarska (1992, 2006), Latvija (1991, 2007), Poljska (1990, 2007), Romunija (1990, 2006), Slovaška (1990, 2007), Slovenija (1990, 2007), zahod: Avstrija (1990, 2002), Belgija (1994, 2007), Danska (1990, 2004), Anglija in Wales (1990, 2006), Finska (1994, 2005), Nemčija (1995, 2002), Nizozemska (1995, 2006), Norveška (1995, 2006), Švedska (1990, 2007), jug: Francija (1991, 2006), Grčija (1990, 2007), Portugalska (1990, 1998), Španija (1991, 2006).

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

Slabosti pri izvajanju navzkrižne skladnosti

Pri izvajanju zahtev navzkrižne skladnosti v zvezi z vodami v državah članicah obstajajo slabosti na ravni kmetij

40

Sodišče v okviru revizij za pripravo izjav o zanesljivosti (DAS) v različnih državah članicah EU na ravni kmetij pogosto ugotovi kršitve zahtev navzkrižne skladnosti v zvezi z vodami, med katerimi prevladujejo kršitve upravičencev v zvezi s predpisano zahtevo ravnanja 4 (varovanje voda na območjih, ranljivih za onesnaževanje z nitrati): neustrezni skladiščni prostori ali nezadostne zmogljivosti za skladiščenje gnoja, pomanjkljiva ali napačna evidenca o gnojilih, neopravljena analiza dušika, vsebnost nitratov večja od 170 kg/ha, shranjevanje gnoja na zemljišču v prepovedanem obdobju itd. Druga opažanja se nanašajo na predpisano zahtevo ravnanja 2 (varstvo podzemne vode) in 9 (fitofarmacevtska sredstva) ter dobre kmetijske in okoljske pogoje na varovalnih pasovih.

Sistem pregledov navzkrižne skladnosti ima slabosti na ravni držav članic

41

Za izvajanje navzkrižne skladnosti so odgovorne države članice. Pri predpisanih zahtevah ravnanja to zajema prenos zadevnih elementov specifične zakonodaje v obseg uporabe navzkrižne skladnosti, pri dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih pa sprejetje zadevnih standardov v nacionalno ali regionalno zakonodajo ter določitev praktičnih obveznosti, ki naj bi jih kmetje spoštovali. Države članice morajo o teh zahtevah kmete obvestiti ter vzpostaviti upravni in kontrolni sistem, ki omogoča, da se vzorec upravičencev preveri na kraju samem in v primeru neizpolnjevanja zahtev kaznuje.

42

Sistem pregledov navzkrižne skladnosti je sam po sebi omejen, ker je nekatere zahteve že zaradi njihove narave zelo težko preveriti. Ena od zahtev se na primer nanaša na čas in način uporabe pesticidov. Težava je v dejstvu, da so pregledi navzkrižne skladnosti običajno napovedani vnaprej, zato je zelo malo verjetno, da bo inšpektor naletel na kmeta, ki prši s prepovedanim proizvodom ali na nezakonit način. Druge zahteve je mogoče preveriti le v določenem obdobju leta ali če tega ne onemogočajo vremenske razmere (npr. močan veter, zmrzal), kar pa nujno ne sovпада s časom obiska na kraju samem.

43

V obiskanih državah članicah so bile ugotovljene pomanjkljivosti sistema pregledov navzkrižne skladnosti v zvezi z vodami na ravni organov upravljanja:

- podrobna delovna navodila so na voljo le za omejeno število pregledov, nekatera navodila pa zaradi svoje splošnosti ne zagotavljajo, da inšpektorji natančno vedo, kaj morajo preveriti in na kakšen način, ter da različni inšpektorji preglede opravijo na enak način;
- obvezni pregledi so bili uvedeni pozno ali pa še niso bili vzpostavljeni;
- večina pregledov na kraju samem se opravi jeseni. To je v nasprotju z nekaterimi zakonskimi zahtevami³⁷, pomeni pa tudi, da več zahtev v zvezi z vodami (kot je prepoved gnojenja na obdelanih varovalnih pasovih) ni mogoče vizualno preveriti na terenu;
- pregledi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev v zvezi z namakanjem niso bili popolni (glej **okvir 9**).

Komisija ne zagotavlja, da so standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na ravni držav članic ustrezni

44

Namen standardov dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, ki so bili vzpostavljeni v okviru mehanizma navzkrižne skladnosti, je uveljavljanje osnovne dobre prakse³⁸. Pričakuje se, da bodo države članice določile minimalne zahteve, ki upoštevajo njihove agronomске, okoljske in podnebne razmere.

45

Komisija trenutno v spletno podatkovno zbirko prejema le omejene informacije o izvajanju dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev v državah članicah. Te informacije zajemajo sklice na veljavno nacionalno zakonodajo ter povzetke, ki jih predloži vsaka posamezna država članica. Obvestila se posredujejo na geografski ravni, ki se zdi ustrezna državam članicam. Države članice, v katerih so bili med revizijo opravljeni obiski, na primer ne vključujejo informacij o izvajanju dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na regionalni ravni (kot v Italiji in Španiji).

37 Člen 53(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL L 316, 2.12.2009, str. 65) in člen 14(1) Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL L 25, 28.1.2011, str. 8).

38 Evropski parlament, *Trajnostno upravljanje naravnih virov s poudarkom na vodah in kmetijstvu*, študija – končno poročilo, maj 2013. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET\(2013\)488826_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf)

Dejanske količine načrpane vode se ne preverja glede na dovoljeno količino

Pri reviziji so bile odkrite slabosti pri pregledovanju izpolnjevanja zahtev o dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih v zvezi z namakanjem. Standard se glasi tako: „Če je za uporabo vode za namakanje potrebno dovoljenje, ravnanje v skladu s postopki za dodelitev dovoljenja.“ Pri reviziji je bilo ugotovljenih več primerov, ko so postopki države članice sicer določali, da je v dovoljenjih navedena največja dovoljena količina načrpane vode, vendar se količina dejansko načrpane vode ni preverjala glede na zgornje meje, navedene v dovoljenju. Takšne pomanjkljivosti znatno zmanjšujejo učinkovitost pregledov.

Glede na kontrolne sezname, ki jih uporabljajo inšpektorji za preverjanje navzkrižne skladnosti v Grčiji in Španiji, se dejanske količine načrpane vode zdaj ne preverja glede na podatke v dovoljenjih. Za Slovaško je Sodišče ugotovilo, da načrpanih količin niti ne izmerijo. Tako se lahko s pregledi potrdi le, ali je bilo dovoljenje izdano, ne pa tudi, ali upravičenec spoštuje v njem določene omejitve.

46

Komisija ocenjuje izvajanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev s pravnega vidika s pomočjo dokumentacijskega pregleda informacij, ki jih sporočijo države članice, dopolnijo pa se pri revizijah na kraju samem. Komisija ne ocenjuje, ali zahteve, ki jih določijo države članice v zvezi s standardoma dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, ki se nanašata na vodo, z okoljskega vidika ustrezajo ciljem varstva voda. V praksi se zahteve dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev med državami članicami bistveno razlikujejo. Na primer v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji na varovalnih pasovih³⁹ (glej **diagram 7**) znaša najmanjša širina pasov od 25 cm do 10 metrov (glej **tabelo 3**).

47

V nekaterih državah članicah/regijah so varovalni pasovi lahko obdelani, v drugih pa jih je treba posejati s travo ali pustiti za grmičevje. Nekatere države članice naredijo izjemo za veliko število vodnih teles, ki se lahko nahajajo na kmetijskih zemljiščih (glej **okvir 10**).

48

Tudi zahteve dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev za namakanje se močno razlikujejo med državami članicami, celo pri državah z veliko obremenitvijo voda. Ta sklop dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev se sklicuje na obstoječo zakonodajo v državah članicah, vendar ne uvaja novih obveznosti. V nekaterih državah članicah/regijah je obveznost pridobitve dovoljenja za črpanje vode odvisna od načrpane količine, zemljepisnega položaja in vrste načrpane vode (površinska ali podzemna voda). Nekatere države članice prepovedujejo namakanje na lokalni ravni med sušnimi obdobji. V drugih državah morajo kmetje letno poročati o količini vode, ki so jo porabili za namakanje. Pri reviziji so bili odkriti primeri, ko zahteve za pridobitev dovoljenja za namakanje kmetov ne spodbujajo k manjši porabi vode. V nekaterih državah na primer morajo kmetje plačevati glede na površino svojih gospodarstev in ne glede na dejansko porabo vode.

39 V skladu s tem sklopom dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev je treba spoštovati najmanj zahteve v zvezi s pogoji za vnos gnojil v tla blizu vodotokov, kot je določeno v direktivi o nitratih.

Diagram 7

Varovalni pas

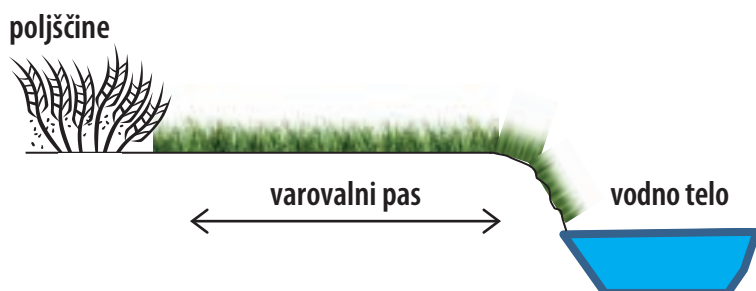


Tabela 3

Velike razlike med zahtevami dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na varovalnih pasovih

Država	Širina varovalnega pasu	Obveznosti in omejitve
Danska	najmanj 2 m	prepovedani gojenje rastlin, obdelava tal ali sajenje
Grčija	od 1 m do 6 m, odvisno od nagiba in vrste omejitve	prepovedani gojenje rastlin (1 m) ali dušikova gnojila (2 m ali 6 m)
Španija (Andaluzija)	od 2 m do 10 m	obvezno grmišče prepovedana gnojila ali pesticidi
Francija	5 m	obvezni travina, grmišče, grmovje ali drevesa prepovedani mineralna ali organska gnojila ali pesticidi
Italija (Lombardija)	od 3 m do 5 m, odvisno od stanja vodnega telesa	obvezna travina prepovedani rahljanje tal, anorganska gnojila, gnoj ali gnojevka
Nizozemska	od 25 cm do 9 m odvisno od poljščine in nekaterih tehničnih specifikacij	prepovedana gnojila
Slovaška	10 m	prepovedana industrijska ali organska gnojila

Okvir 10

Vodna telesa, izvzeta od upoštevanja dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na varovalnih pasovih

Države članice so nekatere kategorije vodnih teles izvzele od upoštevanja dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na varovalnih pasovih. Pri vodotokih v Italiji (Lombardija), ki so krajši od 5 km ali spadajo k zbirnemu območju, ki meri manj kot 10 km², ni treba vzpostaviti varovalnih pasov. V Španiji (Andaluzija) zahteve ne veljajo za ribnike, namakalne kanale in jarke, čeprav ta vodna telesa niso ustrezno opredeljena, izjeme pa so utemeljene z argumenti, ki se ne nanašajo na okolje. Zaradi tega je povečano tveganje, da bo od obveznosti spoštovanja zahtev v zvezi z varovalnimi pasovi izvzeto preveliko število vodotokov, posledično pa se bo zmanjšal vpliv dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev na kakovost voda.

Potencial na področju razvoja podeželja ni v celoti izkoriščen za obravnavanje težav v zvezi z vodo

49

Sredstva za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013 dosegajo skoraj 100 milijard EUR. V Uredbi (ES) št. 1698/2005 o razvoju podeželja je varstvo voda opredeljeno kot eno od ključnih vprašanj, ki jih je treba obravnavati⁴⁰. Uredba poudarja tudi, da morajo biti dejavnosti EKSRP in postopki, h katerim prispeva, skladni in združljivi z ostalimi politikami Skupnosti, kot je vodna politika⁴¹. Področje razvoja podeželja ima zato velik potencial, da z dajanjem sredstev na voljo in določitvijo jasnih ciljev v zvezi z vodo prispeva k vključevanju ciljev vodne politike EU v SKP.

50

Države članice črpajo sredstva za razvoj podeželja v okviru svojih programov razvoja podeželja (glej odstavka 10 in 11), ki zajemajo nize ukrepov, h katerim se lahko ciljne populacije (npr. kmetje) prostovoljno zavežejo. Upravičenci do ukrepov za razvoj podeželja se zavežejo, da bodo spoštovali posebne pogoje, ki jih določi država članica.

51

Potencial na področju razvoja podeželja zdaj ni v celoti izkoriščen. Zaradi sedanjega načina izvajanja imajo programi razvoja podeželja le omejen vpliv na vode, saj obremenitve, povezane z vodami, niso v celoti ugotovljene, programi razvoja podeželja in načrti upravljanja povodij še niso medsebojno usklajeni, negativni stranski učinki pa se ne preprečijo zmeraj. Poleg tega večji zneski, namenjeni za vode, niso bili porabljeni.

40 Uvodna izjava 31 Uredbe (ES) št. 1698/2005. „Podpora posebnim metodam upravljanja z zemljišči mora prispevati k trajnostnemu razvoju s spodbujanjem zlasti kmetov in lastnikov gozdov, da uporabljajo metode rabe zemljišč, ki so združljive s potrebo po ohranjanju naravnega okolja in krajine ter varovanju in izboljšanju naravnih virov. Prispevati mora k izvedbi šestega okoljskega akcijskega programa Skupnosti in k ugotovitvam predsedstva glede strategije trajnostnega razvoja. Ključna vprašanja, ki se jim je treba posvetiti, vključujejo biološko raznolikost, upravljanje območij Natura 2000, varstvo voda in tal [...]“

41 Uvodna izjava 6 Uredbe (ES) št. 1698/2005.

Načrti držav članic za porabo sredstev za razvoj podeželja ne upoštevajo zmeraj ciljev vodne politike EU in potreb držav članic v zvezi z vodami

Programi razvoja podeželja držav članic včasih ne opredeljujejo izčrpno problemov v zvezi z vodami in še niso usklajeni z načrti upravljanja povodij

52

Sodišče je za vsako državo članico/regijo, ki jo je obiskalo med revizijo, preverilo, ali so bile okoljska presoja, ki se izvede v okviru predhodnega vrednotenja programa razvoja podeželja, in okoljske analize, ki se opravijo v okviru načrta upravljanja povodja, popolne in skladne⁴². Sodišče sicer priznava, da so lahko geografsko območje, ki ga zajemata ti vrsti vrednotenja, čas, ko

sta opravljeni, narava in namen različni, vendar meni, da bi morala biti ocena problemov v zvezi z vodami dosledna v obeh analizah⁴³. V nasprotju s tem pa je ugotovilo, da opredelitev problemov v zvezi z vodami v okoljskih analizah programov razvoja podeželja včasih ni popolna, prav tako pa ni zmeraj skladna z informacijami, ki so na voljo v okviru načrtov upravljanja povodij. Pri reviziji so se pokazali problemi v zvezi z vodami, ki v programih razvoja podeželja niso bili opredeljeni, zato tudi niso bili obravnavani z nobenim ukrepom za razvoj podeželja (glej **okvir 11**).

53

Slaba kakovost programov ukrepov v načrtih upravljanja povodij (glej odstavek 27 in 28) je zdaj ovira za njihovo uskladitev s programi razvoja podeželja. V primeru uskladitve so ukrepi za razvoj podeželja vključeni v načrt upravljanja povodja.

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

43 Čeprav so bile okoljske presoje za programe razvoja podeželja oblikovane leta 2006, pa bi se okoljske analize, ki se opravijo v okviru načrtov upravljanja povodij (in zajemajo „analiz[o] njegovih značilnosti, pregled vplivov človekovega delovanja na stanje površinskih voda in podzemne vode ter ekonomsk[o] analiz[o] rabe vode“) (glej člen 5 okvirne direktive o vodah) morale opraviti najpozneje do 22. decembra 2004.

Problemi v zvezi z vodami niso v celoti opredeljeni

- Na Danskem okoljska presoja v okviru programa razvoja podeželja ni zajela vprašanj v zvezi s črpanjem voda, čeprav je ta glede na informacije iz načrta upravljanja povodja na zahodu države pomembna. Danski program razvoja podeželja ne vključuje ukrepov, ki bi bili namenjeni obravnavanju problemov s črpanjem vode.
- V Španiji (Andaluzija) program ukrepov v načrtu upravljanja povodja Guadalquivir zajema ukrepe, namenjene dokončanju vodnega registra in boju proti nezakonitemu črpanju. Vendar je bil v poročilu o okoljski trajnosti za program razvoja podeželja in okoljski analizi, ki je bila opravljena za načrt upravljanja povodja Guadalquivir, spregledan problem nezakonitega črpanja podzemne vode. Z izjemo ukrepov za razvoj podeželja, za katere velja navzkrižna skladnost (glej odstavek 8), program razvoja podeželja ne vključuje nobenega mehanizma, ki bi upravičence spodbujal k spoštovanju postopkov za izdajo dovoljenj v zvezi z vodo.
- Program razvoja podeželja na Slovaškem ne vsebuje ukrepov za obravnavanje slabosti v zvezi s količino voda ali reševanje vprašanj onesnaženosti s pesticidi, zmanjševanja mokrišč ali čezmernega lokalnega črpanja podzemne vode, ki so bili opredeljeni v programu upravljanja povodja, vendar v okoljski presoji programa razvoja podeželja niso omenjena.
- Program upravljanja povodja za Tesalijo v Grčiji omenja probleme zaradi hidromorfoloških sprememb in neregistriranih vrtin, vendar ti niso obravnavani v okoljski presoji v okviru programa razvoja podeželja. Grški program razvoja podeželja ne vsebuje ukrepov, ki bi obravnavali hidromorfološke obremenitve.

Izvajanje programov razvoja podeželja ima včasih negativne stranske učinke na vode

54

Kmetijske in okoljske politike lahko imajo konkurenčne cilje. Vendar bi se sredstva za razvoj podeželja morala porabiti na način, ki je trajnosten za upravljanje z vodami, načrti razvoja podeželja pa bi zato morali vključevati zaščitne določbe, ki bi preprečevale morebitne negativne stranske učinke (glej **okvir 12**). Komisija pred odobritvijo programa razvoja podeželja opravi preglede, da opredeli mogoče negativne vplive ukrepov za razvoj podeželja. Kljub temu imajo nekateri ustrezno odobreni ukrepi za razvoj podeželja zaradi svoje zasnove znatne negativne stranske učinke na vode. Nekateri programi razvoja podeželja so bili odobreni, čeprav niso vsebovali ustreznih zaščitnih določb (glej **okvir 12**).

55

V nekaterih primerih izvajanje ukrepov v praksi omogoča nastanek negativnih stranskih učinkov na vode, četudi programi razvoja podeželja vključujejo zaščitne določbe za njihovo preprečevanje (glej **okvir 13**).

Okvir 12

Primeri programov razvoja podeželja z zaščitnimi določbami in brez njih

Program razvoja podeželja za Lombardijo v Italiji, ki je bil preučen med revizijo, vključuje zaščitne določbe za ukrep, ki je ciljno usmerjen na naložbe za posodobitev kmetijskih gospodarstev. Program razvoja podeželja dovoljuje gradnjo novih rastlinjakov za vrtnarstvo samo, če zagotavljajo prihranke energije in vode. Naložbe za razširitev obstoječega namakalnega omrežja ali povečanje namakane površine štejejo kot neupravičene.

Nasprotno pa zasnova enakega ukrepa v programu razvoja podeželja za Andaluzijo v Španiji dopušča možnosti za znatne negativne stranske učinke, kot sta razširitev namakanih območij ali odobritev projektov, ki povzročajo povečanje skupne porabe vode.

Okvir 13

Primer negativnih stranskih učinkov zaradi slabosti pri izvajanju ukrepa za razvoj podeželja

Sodišče je pri reviziji za pripravo izjav o zanesljivosti (DAS) v Španiji ugotovilo, da je bil projekt v okviru ukrepa 125 (infrastruktura, povezana z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva in gozdarstva) odobren, čeprav vodne pravice, dodeljene upravičencu, niso zadostovale za ekonomsko vzdržnost projekta, upravičenec pa je porabil znatno več vode, kot je bil upravičen, zaradi česar je kršil dve merili upravičenosti za to vrsto projektov. To kaže, da pregledi, ki so bili izvedeni za odobritev vloge za projekt, niso bili uspešni, ter da osnovne zahteve, ki bi načeloma morale preprečiti negativne stranske učinke (na primer prepoved povečanja količine porabljene vode), niso bile izpolnjene.

Sredstva za razvoj podeželja so se premalo uporabljala kot odziv na težave v zvezi z vodo

Stopnja izvajanja ukrepov, povezanih z vodo, ni zmeraj skladna z načrti

56

Nekateri ukrepi za razvoj podeželja, ki lahko neposredno vplivajo na varstvo voda, določajo, da morajo kmetje spremeniti kmetijske prakse, tako da zmanjšajo uporabo pesticidov ali gnojil ali prilagodijo svoje poljščine lokalnim hidrološkim razmeram. Način dejanskega izvajanja teh ukrepov je pomemben dejavnik, ko se ocenjuje, ali je bil potencial EKSRP v zvezi z varstvom voda v celoti izkoriščen. Ta vidik je Sodišče preučilo tako, da je analiziralo ukrepe, ki jih države članice aktivirajo v okviru svojih programov razvoja podeželja, in način, kako so države članice izkoristile možnosti, ki jih ponuja člen 38 Uredbe (ES) št. 1698/2005 v zvezi s stroški za izvajanje okvirne direktive o vodah.

57

Sodišče je analiziralo stopnjo izvajanja aktivnih ukrepov za razvoj podeželja, za katere države članice same menijo, da imajo neposredni vpliv na varstvo voda. Kljub nekaterim omejitvam te analize⁴⁴ pa rezultati kažejo, da so stopnje izvajanja približno v polovici primerov skladne z načrti.

44 Ker ukrepi pogosto zajemajo podukrepe, ki ne obravnavajo voda, se nekateri projekti, ki se financirajo v okviru teh ukrepov, dejansko ne nanašajo na varstvo voda.

58

Države članice pa niso uspele izkoristiti možnosti, ki jih ponuja člen 38 Uredbe (ES) št. 1698/2005, ki izrecno določa, da se lahko ukrep 213⁴⁵ „uporabi kot nadomestilo stroškov in izpada dohodka, ki so posledica omejitev na zadevnih območjih zaradi izvajanja [okvirne direktive o vodah]“ (glej **tabelo 4**).

59

V času revizijskih obiskov nobena od držav članic, razen Danske⁴⁶, ni aktivirala ukrepa 213 v zvezi z okvirno direktivo o vodah, kot je določeno v členu 38. Po podatkih Komisije²² je bilo le v 4 % priglašeni načrti upravljanja povodij navedeno, da se bo kot nadomestilo kmetom zaradi zahtev okvirne direktive o vodah uporabil člen 38. Eden od vzrokov za omejeno uporabo ukrepa 213 so bile tudi zamude držav članic pri dokončanju načrtov upravljanja povodij. Drug neugoden dejavnik pri uporabi ukrepa 213 je dejstvo, da so bila izvedbena pravila za plačila, povezana z okvirno direktivo o vodah, objavljena šele februarja 2010⁴⁷ – tri leta in dva meseca po začetku programskega obdobja za razvoj podeželja⁴⁸ in več kot eno leto po tem, ko naj bi bili v skladu s členom 13 okvirne direktive o vodah zaključeni načrti upravljanja povodij.

45 Ukrep 213: „Plačila v okviru območij Natura 2000 in plačila, vezana na Direktivo 2000/60/ES (okvirna direktiva o vodah)“.

46 Danska je aktivirala ukrep 213 kot nadomestilo stroškov, povezanih z uvedbo 10 metrov širokih varovalnih pasov, vendar je bila izvedba ukrepa zaustavljena zaradi prekinitve danskega načrta upravljanja povodij decembra 2012.

47 Uredba Komisije (EU) št. 108/2010 z dne 8. februarja 2010 o spremembi Uredbe (ES) št. 1974/2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 36, 9.2.2010, str. 4).

48 EKSRP 2007–2013.

Tabela 4

Stopnje izvajanja ukrepov za razvoj podeželja¹, ki imajo po ugotovitvah držav članic neposredni vpliv na varstvo voda (v %)

Ukrep \ Država	115	121	125	213	214	216	226	321
Danska					84,1	24,2		
Francija (celinska)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grčija		17,0	35,7		71,7			21,5
Italija (Lombardija)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Slovaška		85,8			88,2		91,8	
Nizozemska		51,0	30,4		95,7	9,7		
Španija (Andaluzija)	9,4	70,0	27,6		73,1			

- Stopnje izvajanja v skladu z načrti (> 60 %)
- Ukrep 213 ni bil aktiviran v nobeni od držav članic, ki so bile obiskane med revizijo
- Ukrep, ki po ugotovitvah obiskane države članice nima neposrednega vpliva na varstvo voda

1 Ukrep 115: „ustanavljanje služb za pomoč pri upravljanju kmetij, nadomeščanje na kmetijah in svetovanje“; ukrep 121: „posodabljanje kmetijskih gospodarstev“; ukrep 125: „infrastruktura, povezana z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva in gozdarstva“; ukrep 214: „kmetijsko-okoljska plačila“; ukrep 216: „neproizvodne naložbe“; ukrep 226: „obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov in uvajanje preventivnih aktivnosti“; ukrep 321: „osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo“.

Finančni instrumenti, ki so bili posebej zasnovani za obravnavanje vprašanj v zvezi z vodo, so se zelo malo uporabljali

60

Sklep Sveta 2009/61/ES⁴⁹ določa, da je treba okrepiti odziv na številne „odločiln[e] nov[e] izziv[e]“, opredeljene leta 2003⁵⁰, med katerimi je tudi „upravljanje z vodami“. V skladu s sklepom so bila v okviru pregleda SKP dodeljena dodatna sredstva, ciljno usmerjena na te nove izzive. Dodatna proračunska sredstva so skupaj znašala 3,8 milijarde EUR. Hkrati je Evropska komisija kot odziv na gospodarsko krizo leta 2008 pripravila Evropski načrt za oživitvev gospodarstva⁵¹. Ta je zagotovil še dodatno milijardo EUR, ki naj bi jo porabili za širokopasovna omrežja na podeželskih območjih ali katerega od novih izzivov.

61

Leta 2010 so države članice v okviru prvih sprememb programov razvoja podeželja po pregledu SKP namenile 26,9 % dodatnih sredstev SKP (1,3 milijarde EUR) za „nov izziv“ upravljanja z vodami⁵² (glej **diagram 8**). Povprečna stopnja porabe teh sredstev je za EU 27 ob koncu leta 2012 znašala 17,5 %, čeprav se rezultat med državami članicami močno razlikuje (za podrobnosti glej **Prilogo IV**).⁵³ Čeprav je bil pregled SKP priložnost za nadaljnje vključevanje vprašanj upravljanja z vodami v programe razvoja podeželja, je večina držav članic v praksi zelo malo uporabljala dodatna sredstva.

49 Sklep Sveta 2009/61/ES z dne 19. januarja 2009 o spremembah Sklepa 2006/144/ES o strateških smernicah Skupnosti za razvoj podeželja (programsko obdobje 2007–2013) (UL L 30, 31.1.2009, str. 112).

50 Uvodna izjava 3 Sklepa 2009/61/ES. „V oceni izvajanja reforme skupne kmetijske politike iz leta 2003 so bili kot odločilni novi izzivi za evropsko kmetijstvo opredeljeni podnebne spremembe, energija iz obnovljivih virov, upravljanje z vodami, biotska raznovrstnost in prestrukturiranje mlečnega sektorja.“

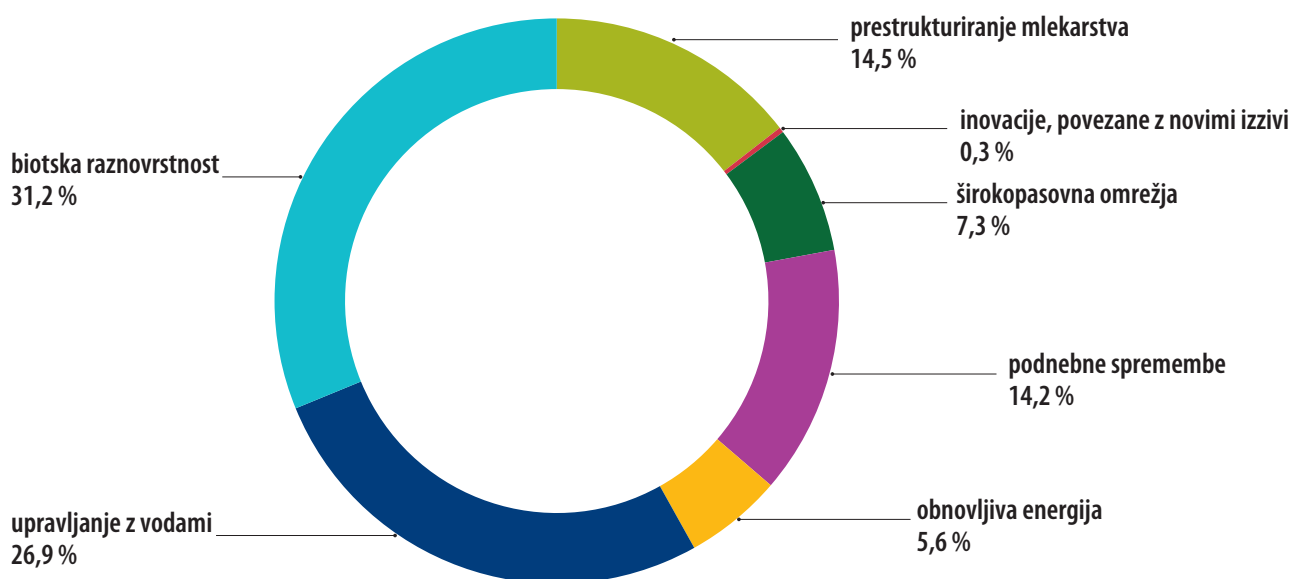
51 COM(2008) 800 final z dne 26. novembra 2008.

52 Sodišče upošteva, da lahko imajo nekatera sredstva, knjižena kot da obravnavajo „nov izziv“ biotske raznovrstnosti, tudi pozitiven vpliv na vodo.

53 Komisija za te stopnje izvajanja nima potrjenih podatkov. Kljub temu pa podatki, ki jih predstavlja Sodišče, temeljijo na informacijah, ki jih je posredovala Komisija.

Diagram 8

Načrtovana porazdelitev sredstev pregleda SKP in sredstev za oživitvev gospodarstva za „nove izzive“ v letu 2010



Vir: Evropska komisija.

Načelo „onesnaževalec plača“ ni bilo vključeno v SKP

62

V skladu z načelom „onesnaževalec plača“ onesnaževalec nosi stroške za preprečevanje, obvladovanje in čiščenje onesnaženja⁵⁴. Danes je to načelo zakonska obveznost, ki jo je EU potrdila v Pogodbi⁵⁵ in direktivi o okoljski odgovornosti⁵⁶, nanjo pa se izrecno sklicuje tudi člen 9 okvirne direktive o vodah.

63

Kmetijske prakse okolju koristijo, hkrati pa ga tudi obremenjujejo. Negativni okoljski vplivi kmetijstva pogosto vključujejo tudi vnos neželenih kemikalij (onesnaževal) v okolje. Raznolikost onesnaževanja zaradi kmetijstva in težave pri ugotavljanju onesnaževalca ovirajo uveljavljanje okoljske zakonodaje in določitev osebe, odgovorne za odškodnino.⁵⁴ Kljub temu bi bilo treba v primerih, ko kmetijske dejavnosti povzročajo okoljsko škodo, ki vpliva na zasebno in javno lastnino, uporabiti načelo onesnaževalec plača.⁵⁴ Mehanizmi za uveljavljanje načela onesnaževalec plača sicer obstajajo (npr. globe, naložene na ravni države članice), vendar ne vplivajo na plačila, ki jih prejmejo upravičenci SKP.

64

Trenutno se veljavne kazni za kmete, ki ne spoštujejo zahtev navzkrižne skladnosti⁹ (npr. prekoračitev sprejemljive zakonsko določene ravni onesnaževanja), ne izračunajo na podlagi stroškov za nastalo škodo in lahko tako znašajo le del teh stroškov. V mnogih primerih niso sorazmerne z resnostjo kmetove kršitve obveznosti navzkrižne skladnosti. Sodišče je to ugotovilo že v svojem Posebnem poročilu št. 8/2008. V zvezi s tem Sodišče znova opozarja na slabosti pri izvajanju navzkrižne skladnosti, navedene v odstavkih od 40 do 43. Zato je lahko navzkrižna skladnost, kot se uporablja sedaj, sicer koristen, vendar le delen odziv na načelo onesnaževalec plača.

65

Veliko število plačil v okviru razvoja podeželja ni vezano na navzkrižno skladnost⁹. Zato kmetje, ki onesnažujejo, še naprej prejemajo plačila brez vsakega znižanja. Trenutno ni mehanizmov, ki bi omogočali sorazmerno upoštevanje stroškov preprečevanja ali čiščenja onesnaženja, ki so ga povzročili kmetje, in posledično znižanje plačil za razvoj podeželja.

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

55 Člen 191(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

56 Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 143, 30.4.2004, str. 56), kot je bila spremenjena z Direktivo 2006/21/ES (UL L 102, 11.4.2006, str. 15) in Direktivo 2009/31/ES (UL L 140, 5.6.2009, str. 114).

Sistemi za spremljanje in vrednotenje ne zagotavljajo celostne slike

66

Minilo je že več let, odkar je bila vodna politika EU okrepljena in odkar so bili vzpostavljeni instrumenti SKP, ki imajo potencial za obravnavanje težav v zvezi z vodo:

- (i) navzkrižna skladnost je bila uvedena leta 2003 in je od leta 2005 obvezna za vse kmete, ki prejema-jo neposredna plačila;
- (ii) razvoj podeželja je bil vključen v SKP leta 2000 in
- (iii) okvirna direktiva o vodah je začela veljati leta 2000, z zahtevo, da se programi spremljanja v državah članicah začnejo izvajati najkasneje do konca leta 2006.

67

Sistemi za spremljanje v obstoječi obliki ne zagotavljajo celovitega pregleda obremenitev voda zaradi kmetijstva. Informacije o tem so delne, razdrobljene in včasih pozne. Razlogi za to so naslednji:

- (i) uporabnost sistemov za spremljanje in vrednotenje informacij v zvezi z vodami je omejena;
- (ii) ureditve za spremljanje vodne politike so bile vzpostavljene pozno in niso popolne in
- (iii) ni drugega informacijskega sistema, ki bi lahko zagotavljal podatke, potrebne za ugotavljanje povezave med kakovostjo in količino voda ter kmetijskimi praksami.

Uporabnost sistemov za spremljanje in vrednotenje SKP za merjenje napredka pri doseganju vodnih ciljev, določenih v uredbah o SKP, je omejena

68

V skladu z zakonodajo EU⁵⁷ morajo države članice Komisiji predložiti letno poročilo, ki vsebuje „rezultate kontrol v zvezi z navzkrižno skladnostjo“. Ti rezultati se nanašajo na število opravljenih pregledov in kršitev različnih zahtev navzkrižne skladnosti. Ne vključujejo pa informacij o vplivu navzkrižne skladnosti na kakovost ali količino voda, saj temu tudi niso namenjeni.

69

Komisija spremlja in vrednoti vse aktivnosti za razvoj podeželja v programskem obdobju 2007–2013 s skupnim okvirom spremljanja in vrednotenja (CMEF). Pri CMEF se za merjenje napredka pri doseganju ciljev razvoja podeželja uporabljajo kazalniki in vrednotenja neodvisnih izvajalcev vrednotenj.

57 Člen 84(1)(e) Uredbe (ES) št. 1122/2009.

70

V zvezi z vodami določa CMEF pet temeljnih kazalnikov⁵⁸, kazalnik rezultatov („območje uspešnega upravljanja zemljišč, ki prispeva h kakovosti vode“) in kazalnik vpliva („izboljšanje kakovosti vode“). Revizija je pokazala, da kazalnik rezultatov ni dovolj natančen, saj pomen „uspešnega upravljanja zemljišč“ ni opredeljen, kazalnik vpliva na kakovost voda se nanaša le na nitratre in fosfor, kazalnik količine voda pa ne obstaja. Poleg tega so poročila držav članic o vseh kazalnikih v okviru CMEF pogosto zastarela ali nepopolna. V mnogih primerih države članice niso določile ciljnih vrednosti.

71

Priročnik o CMEF⁵⁹ določa pet vprašanj za vrednotenje, ki so povezana z vodami. Odkritih je bilo nekaj dobrih primerov vmesnih ocen, v katerih so izvajalci vrednotenja z modeli, anketami med upravičenci in kvalitativnimi raziskavami uspeli količinsko opredeliti vpliv nekaterih (pod)ukrepov na kakovost voda (glej **okvir 14**). Vendar se ta pristop ne uporablja splošno in kaže očitne pomanjkljivosti pri sistematski količinski opredelitvi rezultatov in vplivov ter popolnosti, zanesljivosti in doslednosti podatkov. V več vmesnih vrednotenjih je bilo poudarjeno pomanjkanje ciljnih vrednosti v programih razvoja podeželja, zaradi česar je napredek pri doseganju vodnih ciljev težko oceniti.

- 58 Kakovost vode (bruto bilanca hranil), kakovost vode (onesnaženje z nitrati in pesticidi), kakovost vode (% območja, opredeljen kot občutljiv na nitratre), poraba vode (% namakanih kmetijskih zemljišč v uporabi), varovalni gozdovi, ki se nanašajo predvsem na tla in vodo.
- 59 Priročnik o okviru skupnega spremljanja in vrednotenja. Napotki. GD za kmetijstvo in razvoj podeželja, september 2006.

Okvir 14

Dober primer količinske opredelitve vpliva pri vmesnem vrednotenju

Italija (Lombardija) – Pri ukrepu 214 (kmetijsko-okoljska plačila) je izvajalec vrednotenja uporabil modele za izračun presežka dušika in razmerja med izpostavljenostjo in toksičnostjo zaradi uporabe pesticidov, izmerjeno v podzemni vodi, na ravni parcele. Na regionalni ravni je skupno zmanjšanje presežka dušika zaradi ukrepa 214 znašalo 2,6 kg/ha, razmerje med izpostavljenostjo in toksičnostjo pa se je znižalo za 3,9 %. Vpliv je bil izrazitejši na območjih, kjer se je ukrep bolj uporabljal.

Ureditve spremljanja vodne politike so nepopolne

72

Člen 8 okvirne direktive o vodah določa, da države članice zagotovijo „uvedbo programov za spremljanje stanja voda z namenom, da se uredi skladen in izčrpen pregled stanja voda na vsakem vodnem območju“. Programi

spremljanja bi se morali izvajati najkasneje leta 2006, vključevati pa bi morali program nadzornega spremljanja stanja (ki zajema celotno območje) in program obratovalnega spremljanja stanja (časovno in geografsko pogoje spremljanje, namenjeno odkrivanju problematičnih območij). Države članice lahko vzpostavijo tudi programe preiskovalnega spremljanja stanja (npr. za specifične snovi).

73

Evropska agencija za okolje je po opravljeni oceni programov spremljanja držav članic leta 2012 navedla: Ponekod je bilo poročanje zelo dobro in kakovostno. Obstajajo pa tudi primeri, ko so bile v poročanju vrzeli ali protislovja.⁶⁰ Komisija pa v drugem poročilu navaja: „Očitna vrzel v spremljanju izhaja iz informacij, predloženih Komisiji. [...] V nekaterih državah članicah ekološko in kemijsko stanje voda ni znano za več kot 50 % vodnih teles.“⁶¹ V nekaterih državah članicah so bile mreže za spremljanje ustanovljene z zamudo in/ali imajo metodološke slabosti. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da se spremljanje

v nekaterih državah članicah osredotoča na zbiranje informacij o stanju vodnih teles, medtem ko se spremljanju obremenitev voda namenja malo pozornosti (glej **okvir 15**). Na lokalni ravni je nekaj znanstvenih študij ali poskusnih omrežij ugotovilo povezave med kmetijskimi praksami in kakovostjo voda (glej **okvir 16**).

60 Poročilo Evropske agencije za okolje št. 8/2012 – „Evropske vode – ocena stanja in obremenitev“.

61 COM(2012) 670 final. Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju okvirne direktive o vodah (2000/60/ES). Načrti upravljanja povodij.

Okvir 15

Primer slabosti v mreži opazovalnih postaj

V Franciji preglednica dosežkov v načrtu upravljanja povodja ne vsebuje posebnih kazalnikov za ločeno spremljanje kmetijskih obremenitev. Eden od zagotovljenih kazalnikov se nanaša na skupni vpliv gospodinskih, industrijskih in kmetijskih dejavnosti na stanje voda. Enako velja tudi za kazalnik o preseganju količinsko opredeljenih ciljnih vrednosti na vozliščih.

Prav tako v Franciji kazalnik količine vode, ki jo za različne sektorje dejavnosti načrpajo iz podzemne vode in površinskih vodnih teles, služi za ugotavljanje količine vode za namakanje, vendar ta kazalnik (i) nima določene količinsko opredeljene ciljne vrednosti in (ii) ne omogoča primerjave načrpanih količin s količinami, ki so vzdržne v času pomanjkanja vode.

Okvir 16

Dobri primeri mrež opazovalnih postaj

Nizozemska ima dve posebni mreži opazovalnih postaj, s katerimi ugotavlja povezave med kmetijstvom in vodo. V okviru prve mreže se ocenjujejo koncentracije več snovi na kmetijskih gospodarstvih, nato pa se povežejo s podatkovno zbirko, ki vsebuje informacije o načinu upravljanja, uporabljenem gnoju in snoveh itd. Druga mreža uporablja obstoječe testne točke na kmetijskih območjih za ocenjevanje vplivov kmetijstva na kakovost voda (vsebnost fosforja in dušika).

Danski program spremljanja je ciljno usmerjen na dokumentiranje vpliva nacionalnih načrtov za vodno okolje in drugih programov kmetijskega sektorja na izpiranje hranil v vodno okolje. Šest reprezentativnih vodnih zajetij spremljajo z neposrednimi meritvami, razgovori s kmeti o njihovih kmetijskih praksah in modeliranjem povezave med kmetijstvom in izgubo hranil v okolju.

74

Spremljanje v okviru okvirne direktive o vodah je tako poglobilo znanje o stanju evropskih voda in obremenitvah, ki vplivajo nanje, vendar je še vedno nepopolno, rezultate pa je treba zaradi podatkovnih vrzeli in metodoloških pomanjkljivosti tolmačiti previdno. Države članice v večini primerov ne spremljajo posameznih ukrepov iz programov v načrtih upravljanja povodij (glej **tabelo 2**).

75

Kar zadeva spremljanje deleža nitratov v površinski in podzemni vodi, države članice v skladu z direktivo o nitratih⁶² „pripravijo in izvajajo primerne programe spremljanja stanja, da presodijo učinkovitost delovnih programov“. Vsaka štiri leta morajo poročati o koncentracijah nitratov v podzemni in površinski vodi, evtrofikaciji površinskih voda, vplivu akcijskih programov na kakovost vode in kmetijske prakse, spremembah območij, opredeljenih kot ranljiva za onesnaženost z nitrati, in delovnih programih ter predvidenih trendih kakovosti voda v prihodnosti⁶³. Ta poročila držav članic se uporabijo kot podlaga za zbirno poročilo Evropske komisije o izvajanju direktive. Vendar je pri poročanju držav članic v okviru direktive o nitratih prišlo do zamud. Zbirno poročilo EU za obdobje 2008–2011 je bilo objavljeno šele 4. oktobra 2013⁶⁴.

76

Poročila posameznih držav članic za obdobje 2008–2011 se razlikujejo po kakovosti in pristopu. Komisija v zbirnem poročilu navaja: Vsebina poročil se je med državami članicami zelo razlikovala po obliki in kakovosti, kar je predstavljalo izzive pri oblikovanju dosledne združene sinteze na ravni EU. Poleg tega so se v številnih primerih pri digitalnih podatkih, ki so jih države članice poslale skupaj s pisnimi poročili, pojavljale nedoslednosti in težave pri tolmačenju, zaradi česar so bila potrebna pojasnila držav članic. Podatki niso vedno na voljo za vse države članice, v nekaterih primerih pa med državami članicami niso primerljivi.

62 Člen 5(6) direktive o nitratih (91/676/EGS).

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

64 Delovni dokument služb Komisije SWD (2013) 405 final, ki spremlja Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o izvajanju Direktive Sveta 91/676/EGS o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov na podlagi poročil držav članic za obdobje 2008–2011.

WISE, „Evropski informacijski portal za vode“, je treba še izboljšati

77

Evropski informacijski sistem za vode (WISE) je bil uveden leta 2003 kot orodje držav članic za poročanje in spletni portal za dostop do informacij o vodah na ravni EU. V portal WISE se stekajo različni podatkovni tokovi, sestavljeni iz obveznih podatkov, ki jih zbira GD Komisije za okolje v okviru svojih obveznosti iz okvirne direktive o vodah, direktive o komunalni odpadni vodi, direktive o kopalnih vodah in direktive o pitni vodi, in iz prostovoljnih podatkov, ki jih letno zbere Evropska agencija za okolje⁶⁵. WISE ne vsebuje podatkov, ki jih države članice sporočajo v skladu z direktivo o nitratih⁶⁶, ali podatkov, ki jih zbira GD za kmetijstvo s pomočjo CMEF. Podatki, ki so bili od leta 2003 do leta 2011 zbrani in primerjani v okviru portala WISE, so se osredotočali na kakovost voda, ne pa na njihovo količino ali tveganje za pomanjkanje⁴.

78

Portal WISE se kljub svojemu potencialu zagotavljanja izčrpnih informacij o vodah v Evropi sooča z nekaterimi težavami. Vsi podatkovni tokovi v portalu WISE niso v celoti integrirani. Zaradi vprašanj zaupnosti podatkov in razlik v obsegu, pogostosti podatkov (npr. letna in štiriletna povprečja) in obdelavi podatkov, ki jo izvedejo države članice (nekateri države sporočajo zbirne podatke), podatkov ni vedno mogoče primerjati tako, da bi jih lahko v celoti izkoristili.

Prizadevanja Komisije za oblikovanje kazalnikov za ugotavljanje povezave med kakovostjo in količino voda ter kmetijskimi praksami še niso prinesla uspeha

79

Komisija od leta 2002 razvija sklop kmetijsko-okoljskih kazalnikov za spremljanje vključevanja okoljskih vprašanj v SKP na ravni EU, držav članic in na regionalni ravni⁶⁷. V praksi je problem večine teh kazalnikov razpoložljivost podatkov (glej **tabelo 5**). Nobeden od kmetijsko-okoljskih kazalnikov ne kaže povezave s posameznimi kmetijskimi praksami.

65 Kazalniki Evropske agencije za okolje, ki se nanašajo na kmetijstvo in vode, so: bruto bilanca hranil, uporaba sladkovodnih virov, snovi, ki porabljajo kisik, v rekah, hranila v sladkih vodah, hranila v somornicah, obalnih in morskih vodah, klorofil v somornicah, obalnih in morskih vodah, pesticidi v podzemni vodi (Poročilo o okoljskih kazalnikih, Evropska agencija za okolje, 2012).

66 Evropska agencija za okolje in GD za okolje sta v preteklih letih sodelovala na področju nitrata, da bi racionalizirala zbiranje podatkov iz poročil o stanju okolja in podatkov, zbranih na podlagi direktive o nitratih in okvirne direktive o vodah. Cilj je zmanjšati breme poročanja za države članice, hkrati pa izboljšati primerljivost in doslednost podatkov iz različnih virov. To sodelovanje je trenutno prekinjeno.

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

Tabela 5

Pregled kmetijsko-okoljskih kazalnikov za ugotavljanje največjih obremenitev za kakovost in količino vode

Ime kmetijsko-okoljskega kazalnika	Glavni kazalnik/podkazalnik	Odgovorni organ	Problemi
Bruto bilanca dušika	morebitni presežek dušika na kmetijskih zemljiščih (kg/ha/leto)	Eurostat	Metode za izračun bruto bilance dušika niso skladne med državami, podatkov med državami ni mogoče primerjati.
Nevarnost onesnaženja s fosforjem	morebitni presežek fosforja na kmetijskih zemljiščih (kg/ha/leto) ranljivost za izpiranje/odtekanje fosforja	Eurostat GD za okolje	Metode za izračun bruto bilance fosforja niso skladne med državami, podatkov med državami ni mogoče primerjati. Zaradi omejene razpoložljivosti podatkov in metodoloških težav še ni pripravljen.
Kakovost vode – onesnaženost z nitrati	reke in podzemna voda s koncentracijami nitratov nad 50 mg NO ₃ /l koncentracije nitratov nad 25 mg NO ₃ /l – opozorilni prag	Eurostat	Razpoložljivi podatki niso dovolj podrobni, da bi bilo mogoče ugotoviti, ali se trend na območjih z ukrepi SKP razlikuje od trenda na področjih brez njih. Ni razlikovanja glede na regijo, tip tal itd., čeprav bi to bilo koristno za določitev vzrokov za te trende.
Kakovost vode – onesnaženost s pesticidi		Evropska agencija za okolje	Razpoložljive informacije so omejene. Pomanjkanje zanesljivih podatkov o pesticidih v podzemni vodi.
Namakanje	delež (%) namakanih površin na kmetijskih zemljiščih v uporabi (in njegov trend)	Eurostat	Ni informacij o merjenju porabe vode, da bi se izmerila učinkovitost. Informacije se ne sporočajo na ravni povodij. Ni povezave s porabo vode (črpanje voda in stanje voda na območju).
Črpanje voda	letno črpanje voda po viru in sektorju poraba vode po kategoriji oskrbe in uporabniku	Evropska agencija za okolje/Eurostat	Podatki so na voljo le za od polovice do dveh tretjin držav članic.
Tveganje za pesticide	indeks tveganja za škodo zaradi toksičnosti pesticidov in izpostavljenosti pesticidom	GD SANCO/Eurostat	Podatki za ta kazalnik niso na voljo. Podatki o prodaji pesticidov bi morali biti na voljo od leta 2013, podatki o uporabi pesticidov pa leta 2015.

Opomba: Številni drugi kmetijsko-okoljski kazalniki so posredno povezani z vodo, na primer poraba mineralnih gnojil v kmetijstvu, poraba pesticidov, pridelovalna struktura, živinorejska struktura, talna odeja, ravnanje z gnojem, specializacija kmetij in intenzifikacija/ekstenzifikacija kmetij.

Zaključki in priporočila

80

Komisija in države članice so si zastavile ambiciozne cilje politike za izboljšanje upravljanja z vodami v EU v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju. Kmetijstvo kot eden glavnih porabnikov in onesnaževalcev voda ima pri tem ključno vlogo. To je bilo potrjeno pri pripravi okvirne direktive o vodah in pri novejšem političnem dogovoru o prihodnosti skupne kmetijske politike (SKP).

81

Zaradi doseganja teh ambicioznih ciljev je treba SKP izvajati tako, da spodbuja najbolj uspešno in učinkovito porabo vode v kmetijstvu in odvrača od potratne porabe, onesnaževanja itd. Večina sredstev EU in plačil za kmetije je pogojenih z upoštevanjem nekaterih dobrih praks v zvezi z vodami (kot del sistema navzkrižne skladnosti). Na voljo je bilo dano tudi veliko sredstev v okviru ukrepov za razvoj podeželja za specifične projekte, povezane z vodami.

82

Pri reviziji je bilo preučeno, ali so bili cilji vodne politike EU uspešno vključeni v SKP. Zaključek Sodišča je, da so bile Komisija in države članice pri tem le delno uspešne. Vzrok je neusklajenost med ambicioznimi cilji politike in zmogljivostjo uporabljenih instrumentov za doseganje sprememb. Instrumenta, ki se v okviru SKP trenutno uporabljata za obravnavanje težav v zvezi z vodo, doslej nista uspela zagotoviti zadostnega napredka pri doseganju ambicioznih ciljev politike v zvezi z vodo. Revizija je odkrila slabosti v zasnovi in uporabi navzkrižne skladnosti ter porabi sredstev za razvoj podeželja in izpostavila zamude in slabosti pri izvajanju okvirne direktive o vodah.

83

V zvezi z navzkrižno skladnostjo je revizija pokazala, da številna pomembna vprašanja v zvezi z vodo še niso vključena med zahteve navzkrižne skladnosti (odstavki od 35 do 37) in da Komisija ni zagotovila, da so standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev v zvezi z vodami na ravni držav članic ustrezni ali oblikovani tako, da spodbujajo dobre kmetijske prakse (odstavek 38 in odstavki od 44 do 48). Poleg tega lahko navzkrižna skladnost, kot se uporablja sedaj, zagotovi koristen, a le delen odziv na načelo „onesnaževalec plača“, kazni v okviru navzkrižne skladnosti pa se ne izračunavajo na podlagi stroškov za nastalo škodo in lahko tako znašajo le del teh stroškov (členi od 62 do 65).

84

V okviru reforme SKP so bili za novo obdobje (2014–2020) postavljeni še bolj ambiciozni cilji glede vključitve ciljev vodne politike v SKP. Komisija namerava za to novo obdobje razširiti področje uporabe navzkrižne skladnosti. Sodišče ob upoštevanju svojih preteklih opažanj o delovanju navzkrižne skladnosti priporoča:

Priporočilo 1

Na ravni politike naj Komisija zakonodajalcu EU predlaga potrebne spremembe obstoječih instrumentov (navzkrižne skladnosti in razvoja podeželja) ali po potrebi nove instrumente, ki bodo omogočali doseganje ambicioznejših ciljev pri vključevanju ciljev vodne politike v skupno kmetijsko politiko.

85

Ker sta navzkrižna skladnost in razvoj podeželja glavna instrumenta za vključevanje vprašanj v zvezi z vodo v SKP, je Sodišče na ravni držav članic prišlo do zaključka, da pri izvajanju navzkrižne skladnosti obstajajo slabosti (odstavki od 40 do 43) in da potencial programov razvoja podeželja držav članic pri obravnavanju težav v zvezi z vodo še ni v celoti izkoriščen (odstavki od 49 do 61). Sodišče zato priporoča:

Priporočilo 2

Države članice naj:

- obravnavajo slabosti pri izvajanju pregledov navzkrižne skladnosti, ki so bile odkrite pri reviziji;
- uvedejo ustrezne kazni v primeru kršitev;
- v svojih programih razvoja podeželja namenijo več poudarka opredelitvi problemov v zvezi z vodo in zagotovijo, da so programi skladni z načrti upravljanja povodij;
- načrtujejo in dosledno izvajajo zaščitne mehanizme za preprečevanje negativnih stranskih učinkov dejavnosti, ki se financirajo v okviru razvoja podeželja, na vode;
- bolj dejavno preučijo in ustrezno spodbujajo uporabo sredstev, namenjenih vprašanjem v zvezi z vodo, ki bo skladna z načeli dobrega finančnega poslovanja.

86

Glede na pomen okvirne direktive o vodah na področju vodne politike EU in ob upoštevanju priznane potrebe po vključitvi vprašanj upravljanja z vodami v druga področja politik, kot je kmetijstvo, Sodišče ugotavlja, da so zamude in slabosti, ki vplivajo na izvajanje okvirne direktive o vodah, ovirale vključevanje ciljev vodne politike v SKP (odstavki od 21 do 32 in od 72 do 76). Upoštevajoč dejstvo, da se vodna politika EU dejansko izvaja s sredstvi drugih politik (kot je SKP), in ob prizadevanju za skladnost med vodno in kmetijsko politiko EU, Sodišče priporoča:

Priporočilo 3

Komisija naj predlaga ustrezne mehanizme, ki lahko uspešno pozitivno vplivajo na kakovost programskih dokumentov držav članic na podlagi okvirne direktive o vodah, in se izogne neupoštevanju časovnega načrta, ki ga ta direktiva določa. Zato bi lahko pred dodelitvijo sredstev za razvoj podeželja določili minimalne pogoje izvajanja okvirne direktive o vodah.

Države članice naj nujno pospešijo proces izvajanja okvirne direktive o vodah in izboljšajo kakovost načrtov upravljanja povodij v naslednjem obdobju upravljanja (2015), tako da opišejo posamezne ukrepe (npr. področje uporabe, časovni načrt, ciljne vrednosti in stroški) in poskrbijo, da bodo ti dovolj jasni in konkretni na operativni ravni.

Zaključki in priporočila

87

Sodišče je ugotovilo tudi, da EU in države članice niso dovolj seznanjene z obremenitvami voda zaradi kmetijskih dejavnosti in njihovimi trendi (odstavki od 66 do 79). Na ravni Komisije in držav članic je Sodišče ugotovilo naslednje slabosti:

- sistemi za spremljanje in vrednotenje SKP so le omejeno uporabni za merjenje napredka pri doseganju vodnih ciljev, določenih v uredbah o SKP;
- Evropski informacijski sistem za vode (WISE) je nepopoln;
- prizadevanja Komisije za oblikovanje kazalnikov za ugotavljanje povezave med kakovostjo in količino voda ter kmetijskimi praksami še niso prinesla uspeha.

Sodišče zato priporoča:

Priporočilo 4

Komisija naj poveča svoje poznavanje povezave med kakovostjo/količino voda ter kmetijskimi praksami tako, da izboljša svoje obstoječe sisteme za spremljanje in zagotovi, da je z njimi mogoče izmeriti vsaj razvoj trendov obremenitev voda zaradi kmetijskih praks. To bi pripomoglo pri ugotavljanju, katera območja najbolj potrebujejo sredstva SKP.

Ker je kakovost informacij o vodah za EU kot celoto odvisna od kakovosti informacij, ki jih zagotavljajo države članice, in ker je razpoložljivost teh informacij predpogoj za sprejemanje dobrih odločitev o politikah, Sodišče poziva države članice, naj izboljšajo pravočasnost, zanesljivost in doslednost podatkov, ki jih sporočajo Komisiji in Evropski agenciji za okolje.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi ga. Rasa BUDBERGYTĖ, članica Računskega sodišča, v Luxembourg na zasedanju 26. marca 2014.

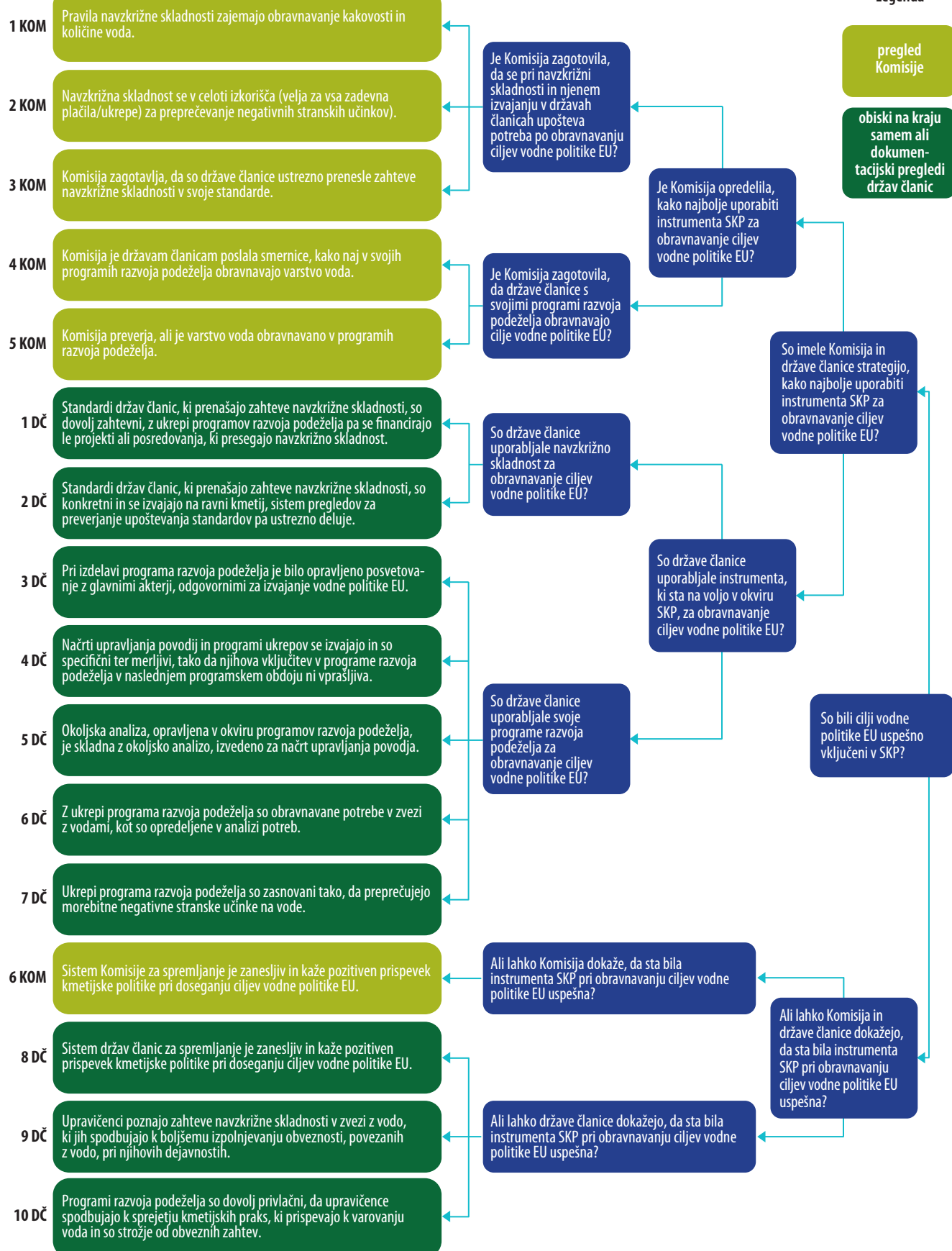
Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Priloga I

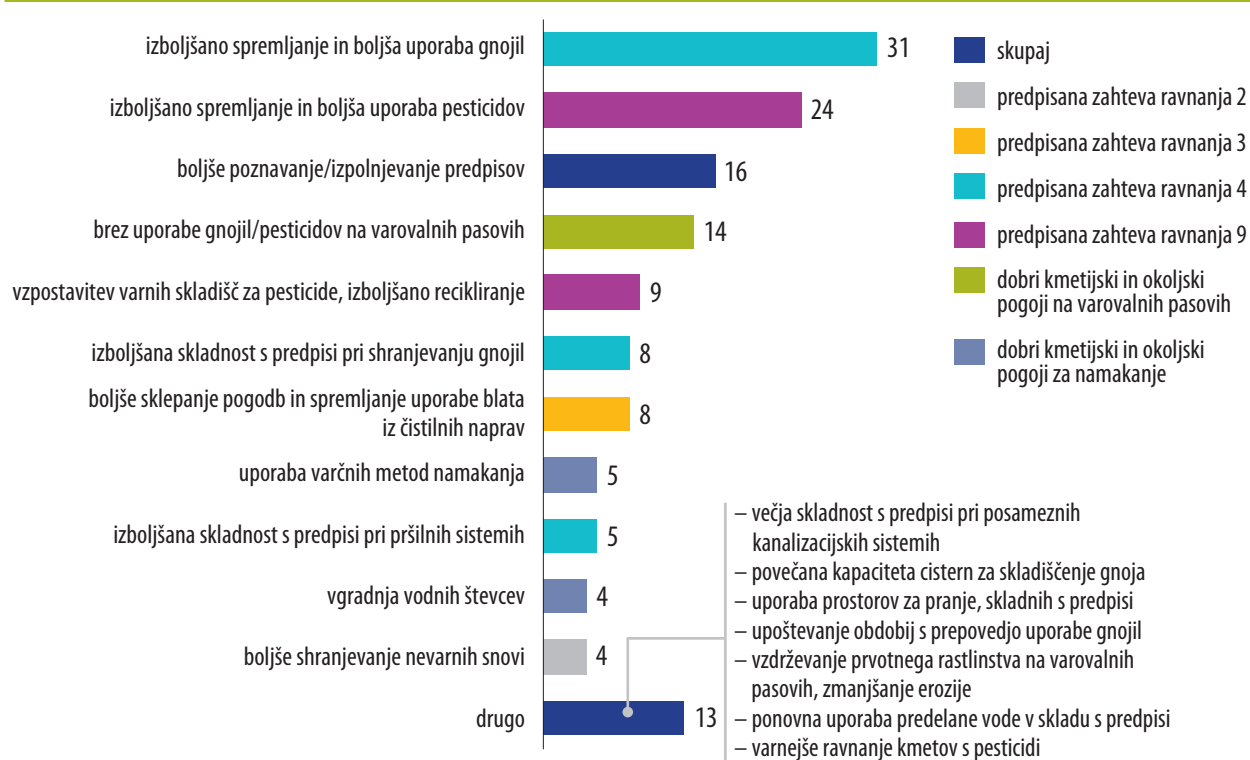
Revizijska vprašanja in merila, uporabljena pri reviziji



Rezultati ankete: glavne spremembe po uvedbi navzkrižne skladnosti, kot so jih navedle kmetijske svetovalne službe

Navedite primere morebitnih sprememb kmetijskih praks, ki ste jih opazili po uvedbi navzkrižne skladnosti

število navedb



Primeri vprašanj v zvezi z vodo, ki niso zajeta v sistem navzkrižne skladnosti

	Uporaba fosforja v kmetijstvu	Nanašanje pesticidov v neposredni bližini vodnih teles
Uporaba v kmetijstvu	Fosfor se na kmetijska zemljišča vnaša z mineralnimi in organskimi gnojili (dušično-fosforno-kalijeve mešanice ali živalski gnoj/gnojevka), uporablja pa se v živalski krmi.	Pesticidi ščitijo poljščine pred škodo, ki jo povzročijo plevel, bolezni in žuželke.
Vpliv na vode	Fosfor lahko preide v površinske vode in povzroči probleme s kakovostjo vode, npr. eutrofikacijo.	Škropljenje pesticidov iz letal lahko povzroči znatne škodljive vplive na zdravje ljudi in okolje, zlasti zaradi odnašanja škropiva ¹ . Po ocenah le 0,1 % nanosenih pesticidov doseže ciljne škodljivce, večina (99,9 %) pa vpliva na okolje ² (na primer na vodna telesa).
Stanje	Evropska agencija za okolje je ocenila, da znaša prispevek kmetijstva k obremenitvi površinskih voda s fosforjem od 20 % do več kot 50 % ³ . Nedavna poročila Komisije kažejo, da dobro stanje v zvezi s fosforjem mogoče ne bo doseženo do leta 2015, temveč do leta 2027 (dvanajst let po roku, določenem v okvirni direktivi o vodah).	Po podatkih Evropske agencije za okolje so za Evropo na voljo le omejene splošne informacije, manjkajo pa tudi zanesljivi podatki o pesticidih v podzemni vodi. Evropska agencija za okolje v svojem poročilu št. 9/2012 navaja, da so pesticidi zelo razširjen vzrok za slabo kemijsko stanje rek.
Sedanje obravnavanje	Zahteve, povezane z nitrati (predpisana zahteva ravnanja 4), zelo verjetno posredno vplivajo na raven fosforja. Na območjih, ranljivih za onesnaženje z nitrati, morajo kmetje upoštevati omejitve dušika, kar zajema spremljanje obsega gnojevke in gnoja ter njune časovne razporeditve. Tako se posredno omeji uporaba fosforja. Nekatere države članice, na primer Nizozemska, so izkoristile priložnost in v svojih akcijskih programih v zvezi z nitrati izrecno obravnavale razpršeno onesnaževanje s fosforjem z določitvijo standardov uporabe fosfatov za kmete.	Nekatere države članice, na primer Francija in Španija (Andaluzija), so med dobre kmetijske in okoljske pogoje na varovalnih pasovih vključile omejitve uporabe pesticidov s prepovedjo uporabe teh snovi v predpisani razdalji od vodnih teles. V petih drugih državah članicah/regijah, obiskanih med revizijo, se omejitve za varovalne pasove nanašajo na gnojila, na pa tudi na pesticide (glej tabelo 3).

1 Direktiva 2009/128/ES.

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

3 Obravnavanje problemov v zvezi s fosforjem pri kmetijskih praksah, končno poročilo Evropski komisiji. Belgijski inštitut za tla, november 2005.
<http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>.

Dodatna sredstva, dodeljena v okviru pregleda SKP in evropskega načrta za oživitev gospodarstva, ki jih države članice uporabljajo za upravljanje z vodami

Država članica ¹	Sredstva EKSRP v milijonih EUR		Stopnja uporabe (%)
	Sredstva pregleda SKP in evropskega načrta za oživitev gospodarstva, dodeljena ² za „nov izziv“ upravljanja z vodami (podatki za leto 2010)	Odhodki ³ (do konca leta 2012)	
Belgija	21,6	20,1	92,9
Bolgarija	19,0	8,7	45,9
Češka	7,0	2,4	34,4
Danska	61,0	7,6	12,5
Nemčija	166,0	78,0	47,0
Irska	26,0	0,4	1,6
Grčija	70,0	0,0	0,0
Španija	188,6	47,2	25,0
Francija	460,5	3,4	0,7
Italija	88,5	20,4	23,0
Nizozemska	21,0	1,1	5,2
Poljska	34,0	0,0	0,0
Romunija	22,0	0,0	0,0
Slovenija	1,0	0,2	17,7
Finska	31,0	2,3	7,3
Švedska	-	35,4	-
Združeno kraljestvo	104,0	5,7	5,4
EU27	1 332,0	232,9	17,5

1 Države članice, ki sredstev pregleda SKP ali evropskega načrta za oživitev gospodarstva niso dodelile za upravljanje z vodami, niso vključene v ta seznam.

2 Kot je navedeno v sporočilih Komisije za medije IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 in IP/10/102.

3 Podatki, ki jih je zagotovila Komisija iz skupnih podatkov o spremljanju za EU 27 za leta 2010, 2011 in 2012.

Povzetek

Skupni odgovor na odstavka V in VI

Komisija želi poudariti, da je navzkrižna skladnost povečala ozaveščenost kmetov in izboljšala njihove prakse na področju vprašanj v zvezi z vodo. Vendar Komisija ugotavlja, da so bile v zvezi z izvajanjem navzkrižne skladnosti v državah članicah še vedno ugotovljene nekatere slabosti.

Pomembna zakonodaja EU v zvezi z vodami, zlasti v zvezi z nitrati in pesticidi, je že vključena v področje uporabe navzkrižne skladnosti. Ostala vprašanja v zvezi z vodo naj bi države članice rešile z izpolnitvijo obveznosti iz okvirne direktive o vodah. Programi ukrepov bi morali obravnavati vse obvezne zahteve iz člena 11(3). Zadevni ukrepi na podlagi okvirne direktive o vodah bodo pravočasno vključeni v področje uporabe navzkrižne skladnosti, ko bodo dovolj jasne obveznosti na ravni kmetij. Medtem so bili določeni standardi za ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja v zvezi z vodo, v katere so bile vključene nekatere osnovne zahteve, ki so že del nacionalne zakonodaje, da se ustvari povezava s plačili SKP.

Glede razvoja podeželja Komisija meni, da bodo v obdobju 2014–2020 dosežene izboljšave zaradi:

- izključno z vodo povezanih „prednostnih področij“ (prednostnih podnalog) v novi uredbi o razvoju podeželja in ustreznih kazalnikov, v skladu s katerimi bodo države članice v svojih programih razvoja podeželja določile cilje;
- obveznosti iz nove uredbe o razvoju podeželja, da morajo države članice z določenimi ukrepi nameniti vsaj 30 % skupnega prispevka iz EKSRP za vsakega od programov razvoja podeželja za blažitev posledic podnebnih sprememb in prilaganje nanje ter za druge okoljske probleme;

- večje seznanjenosti držav članic z analitičnim okvirom politike razvoja podeželja in postopkom priprave načrtov upravljanja povodij (v okviru okvirne direktive o vodah);
- posebnih pogojev iz nove uredbe o razvoju podeželja glede podpore za naložbe v namakanje.

VII

Komisija priznava, da je pri izvajanju kmetijskih ukrepov na podlagi okvirne direktive o vodah prišlo do zamud in si bo skupaj z državami članicami prizadevala za odpravo te težave. Če se o tem ne bo mogoče soglasno dogovoriti, bo zadevo pospešila s postopki za ugotavljanje kršitev.

IX

Komisija je v okviru reforme SKP predlagala, da se okvirna direktiva o vodah in direktiva o trajnostni rabi pesticidov vključita v navzkrižno skladnost, ko ju bodo začele izvajati vse države članice in ko bodo opredeljene obveznosti, ki bodo neposredno veljale za kmete, pri čemer sta se sozakonodajalca v skupni izjavi strinjala z njenim predlogom¹.

Sozakonodajalca sta se strinjala tudi, da bosta ti direktivi do vključitve v navzkrižno skladnost sodili na področje obvezne uporabe sistema kmetijskega svetovanja, tako da bodo imeli vsi zadevni kmeti dostop do ustreznega svetovanja. Glavni elementi vodne politike EU bodo zato pravočasno vključeni v SKP.

Potrebna orodja in mehanizmi v zvezi s politiko razvoja podeželja so za obdobje 2014–2020 zagotovljeni z novo uredbo o razvoju podeželja, tj. Uredbo (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta, in povezano zakonodajo.

¹ Skupna izjava Evropskega parlamenta in Sveta o navzkrižni skladnosti, priložena Uredbi (EU) št. 1306/2013.

V okviru nove uredbe o razvoju podeželja (tj. v okviru same ključne zakonodaje) sta „izboljšanje upravljanja voda“ in „povečanje učinkovite rabe vode v kmetijstvu“ izrecna elementa „prednostnih nalog“, na podlagi katerih morajo države članice/regije načrtovati porabo v okviru svojih programov razvoja podeželja.

Za izpolnitev teh prednostnih nalog so na voljo številni ukrepi, kot so podpora za usposabljanje, uporaba svetovanja, večletne prakse upravljanja zemljišč in eksperimentalni razvoj (tudi v okviru evropskega inovacijskega partnerstva za produktivnost in trajnostni razvoj v kmetijstvu).

Komisija je s svojim programom dela obveščala države članice o teh priložnostih v okviru raznih forumov, zlasti pa v delovni skupini za kmetijstvo v okviru skupne strategije za izvajanje okvirne direktive o vodah. Upoštevati je treba tudi, da mora politika razvoja podeželja obravnavati številne prednostne naloge, finančna sredstva pa so omejena.

X

Komisija je ocenila vse priglašene načrte upravljanja povodij, še pred jesenjo 2014 pa se bo sestala z vsemi državami članicami, da bo z njimi obravnavala težave pri izvajanju načrtov upravljanja povodij v prvem ciklu in se dogovorila o akcijskem programu za odpravo velikih pomanjkljivosti. Komisija je o pomanjkljivostih učinkovitih kmetijskih ukrepov razpravljala z vsemi državami članicami, pri čemer imajo slednje na voljo nekaj časa, da to težavo prostovoljno odpravijo, nato pa bo Komisija sprejela nadaljnje ukrepe.

Komisija bo z državami članicami še naprej sodelovala v delovni skupini za kmetijstvo v okviru skupne strategije za izvajanje okvirne direktive o vodah, v kateri se opredelijo primeri dobre prakse, ki se nato posredujejo državam članicam.

XI

Povezovanje kakovosti in količine voda s kmetijskimi praksami v zvezi z na novo uvedenim sistemom za spremljanje in vrednotenje SKP je zaradi zelo različnih kmetijskih praks in okoliščin po vsej EU, obremenitev iz nekmetijskih virov, ki znatno vplivajo tudi na kakovost voda in njihovo razpoložljivost, ter izzivov pri določanju vzročnih povezav zelo zahtevno. Zato je treba stroške in upravno breme, ki so povezani s sistemi spremljanja in vrednotenja, pazljivo uravnotežiti s koristmi, povezanimi z izboljšanim upravljanjem in oblikovanjem politike.

Izkušnje, pridobljene pri izvajanju skupnega okvira spremljanja in vrednotenja za obdobje 2007–2013, so pokazale, da je bilo zaradi številnih zunanjih dejavnikov zelo težko oblikovati natančnejše cilje za kazalnike učinka, kot je kakovost vode. Države članice so prejele smernice za pomoč pri merjenju teh kazalnikov učinka, ki naj bi jih predložile v naknadnih ocenah.

Glede kazalnikov rezultatov Komisija priznava, da je bilo nekaj težav pri pravilnem beleženju podatkov za kazalnik rezultatov v zvezi z „območjem uspešnega upravljanja zemljišč“.

Države članice morajo v skladu z okvirno direktivo o vodah opredeliti pomembne obremenitve ter o njih poročati v načrtih upravljanja povodij in Evropskem informacijskem sistemu za vode (WISE). Ugotovljeno je bilo, da raven, na kateri so se sporočale informacije, ni uporabna za analizo, zato se je v okviru postopka skupne strategije izvajanja za okvirno direktivo o vodah razpravljalo o spremembah zahtev za poročanje, ki bi omogočile boljše spremljanje obremenitev in učinkovitosti ukrepov, ki se izvajajo.

Glej tudi odgovor na odstavek VIII.

Revizija

19

Komisija je sicer priznala, da bi bile na nekaterih področjih mogoče izboljšave, vendar Posebno poročilo št. 7/2011 poudarja tudi prednosti kmetijsko-okoljskih ukrepov, izvedenih v obdobju 2007–2013.

Opažanja

21

Obvezni elementi, ki jih je treba vključiti v načrt upravljanja povodij, so določeni v direktivi. Komisija je preverila kakovost načrtov upravljanja povodij. Ugotovitve so bile objavljene v poročilih držav članic, organizirana pa so bila tudi dvostranska srečanja, na katerih se je razpravljalo o izboljšavah, ki jih je treba uvesti v prihodnjih načrtih upravljanja povodij.

23

V okviru postopka skupne strategije za izvajanje okvirne direktive o vodah je bilo pripravljenih smernic za pomoč državam članicam pri pripravi kakovostnih načrtov upravljanja povodij.

Upoštevanje teh smernic ostaja prednostna naloga Komisije in držav članic.

24

Komisija se zaveda, da ni napredka pri izvajanju kmetijskih ukrepov na ravni kmetije, zato bo poleg dokazov Sodišča uporabila tudi svoje dokaze (poročanje o programih ukrepov) in ta problem spremljala dvostransko skupaj z državami članicami, da bodo zadevni ukrepi v načrtih upravljanja povodij v drugem ciklu učinkovitejši.

25

Države članice načrte upravljanja povodij razvijejo na ravni vodnega območja, nato pa določijo cilje na ravni vodnega telesa. Komisija bo ob morebitnem pomanjkanju takšnih ciljev podala priporočila in po potrebi zoper države članice začela postopke za ugotavljanje kršitev.

Vendar priprava programa razvoja podeželja ob upoštevanju meril vodne politike EU kljub temu, da ni jasne opredelitve takih ciljev, ne bo popolnoma nemogoča in jo je še vedno treba izvesti s podrobno analizo prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti (SWOT) ter „potreb“, ki so del vsakega programa razvoja podeželja. Dejstvo pa je, da bo brez ustreznega načrta upravljanja povodij in ciljev ta naloga precej težja.

33

Komisija se strinja z zaključkom Sodišča, da je navzkrižna skladnost povečala ozaveščenost kmetov in spodbudila nekatere spremembe kmetijskih praks, povezanih z vodami.

Komisija poudarja tudi, da je bila pomembna zakonodaja EU v zvezi z varstvom voda v EU pred kmetijskim onesnaževanjem, kot sta direktiva o nitratih ali uredba o pesticidih, del navzkrižne skladnosti že od začetka delovanja tega sistema.

Komisija se strinja z zaključkom Sodišča, da so bile pri izvajanju navzkrižne skladnosti v državah članicah ugotovljene slabosti, vendar poudarja, da se opredeljene slabosti odpravljajo v okviru postopkov potrditve obračunov. Ta postopek je učinkovita spodbuda za države članice, da izboljšajo izvajanje navzkrižne skladnosti.

35

Komisija meni, da je v nekaterih državah članicah onesnaženje s fosforjem in pesticidi vključeno v predpisane zahteve ravnanja v zvezi z zakonodajo EU, ki se trenutno izvaja. V nekaterih državah članicah delovni programi v okviru direktive o nitratih dejansko vključujejo tudi zahteve glede fosforja, ta direktiva pa je del pravil o navzkrižni skladnosti. Določbe uredbe o pesticidih, ki se nanašajo na registracijo fitofarmacevtskih sredstev, prav tako sodijo na področje uporabe navzkrižne skladnosti.

Poleg tega so nekatere države članice to zakonodajo dopolnile z nekaterimi standardi dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev.

37

Čas izvajanja okvirne direktive o vodah in direktive o trajnostni rabi pesticidov, tudi na ravni kmetije, je določen v besedilih. Če ga države članice ne upoštevajo, lahko Komisija zoper njih začne postopke za ugotavljanje kršitev.

38

Standard dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev o rabi vode za namakanje temelji na veljavni zakonodaji, njegov cilj pa je povezava teh nacionalnih pravil in plačil SKP. Predhodno dovoljenje za odvzem vode je zahteva iz člena 11(3)(e) okvirne direktive o vodah, ker pa odvzem vode ni enak rabi vode, ta zahteva ni bila vključena v standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev o rabi vode. Če nacionalna zakonodaja izrecno ne navaja vodnih števcov in poročanja o rabi vode, tudi te zahteve ne bodo vključene v standarde dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev. Načeloma mora nacionalna zakonodaja glede rabe vode upoštevati nacionalne, regionalne ali lokalne potrebe. Te potrebe se zelo razlikujejo glede na lokacijo in ne bi bilo primerno, da bi bile zahteve enake za celotno ozemlje EU.

Vendar Komisija ugotavlja, da bo v programskem obdobju 2014–2020 podpora EKSRP za naložbe v namakanje odobrena le, če so vodni števci že nameščeni na ravni naložbe ali pa se namestijo v sklopu naložbe. Izpolnjeni bodo morali biti tudi številni drugi pogoji, pri čemer jih je veliko povezanih s stanjem vodnih teles, na katera so vplivali projekti namakanja.

39

Zadevni instrument EU za načrtovano in celovito izboljšanje upravljanja voda v EU je okvirna direktiva o vodah, ki bo predlagana za pravočasno vključitev v navzkrižno skladnost, ko bodo opredeljene obveznosti, ki bodo neposredno veljale

za kmete. Države članice bi morale v svoje načrte upravljanja povodij vključiti ukrepe za nadzor črpanja in politike določanja cen vode, ki omogočajo doseganje količinskega stanja voda v skladu z „dobrim“ stanjem, kot ga zahteva okvirna direktiva o vodah. Komisija bo z državami članicami, v katerih takšnega nadzora ni ali pa ta ne zadošča za namene doseganja ciljev okvirne direktive o vodah, sprejela nadaljnje ukrepe.

42

Dejstvo, da je nekatere zahteve težko preveriti, ni značilno za navzkrižno skladnost, ampak izvira iz same obveznosti. Sicer drži, da letne kontrole navzkrižne skladnosti ni mogoče prilagoditi vsem vrstam zahtev, vendar je mogoče ugotovitve, podane v drugih primerih, spremljati tudi v okviru navzkrižne skladnosti.

43

Če Komisija med revizijami ugotovi slabosti, se lahko do odprave pomanjkljivosti odloči za finančne popravke.

46

Raznolikost varovalnih pasov je povezana s posebnimi določbami direktive o nitratih. Varovalni pasovi upoštevajo razmere v okolju v ustreznih regijah zadevne države članice (člen 5(3)(b)). To pomeni, da so lahko varovalni pasovi različni, če so zasnovani tako, da bodo lahko skupaj z drugimi ukrepi iz delovnega programa zmanjšali onesnaženost vode, ki so jo povzročili nitrati (člen 5(5)).

Komisija pri sprejetju delovnih programov o nitratih, v katerih so določeni ukrepi, vključno z varovalnimi pasovi, nima formalne vloge. Vendar odprti postopki za ugotavljanje kršitev kažejo, da Komisija dvomi v primernost ukrepov glede izpolnjevanja ciljev o kakovosti vode.

48

Komisija se zaveda nepravilnosti pri nadzoru črpanja vode v kmetijskem sektorju in bo ta problem v skladu z oceno načrta upravljanja povodij dvostransko spremljala skupaj z državami članicami ter tako zagotovila, da se izvaja učinkovita zakonodaja.

Glej tudi odgovor na odstavek 39.

49

Uvodna izjava (6) vodne politike EU posebej ne omenja, vendar je ta politika seveda vključena v izraz „ostale politike Skupnosti“.

51

Komisija se strinja, da mora biti analiza obremenitev v zvezi z vodo temeljita, da mora biti raven doslednosti med programi razvoja podeželja in načrti upravljanja povodij dobra, da se je treba negativnim stranskim učinkom podpore v zvezi z vodo izogniti in da morajo biti sredstva programa porabljena učinkovito ali pa po potrebi ustrezno prerazporejena (s primerno utemeljitvijo).

V nekaterih primerih bi se lahko uspešnost na teh področjih izboljšala v obdobju 2014–2020. Komisija meni, da bodo izboljšave dosežene zaradi:

- izključno z vodo povezanih „prednostnih področij“ (prednostnih podnalog) v novi uredbi o razvoju podeželja in ustreznih kazalnikov, v skladu s katerimi bodo države članice v svojih programih razvoja podeželja določile cilje;
- obveznosti iz nove uredbe o razvoju podeželja, da morajo države članice z določenimi ukrepi vsaj 30 % skupnega prispevka iz EKSRP za vsakega od programov razvoja podeželja nameniti za blažitev posledic podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter za druge okoljske probleme;
- večje seznanjenosti držav članic z analitičnim okvirom politike razvoja podeželja in postopkom priprave načrtov upravljanja povodij (v okviru okvirne direktive o vodah);

- posebnih pogojev iz nove uredbe o razvoju podeželja glede podpore za naložbe v namakanje.

Okvir 11

- Kljub osredotočenosti danske strateške okoljske presoje na kakovost voda ukrep 121 (naložbe v kmetije) vključuje tudi posebno podporo za zmanjšanje rabe vode v vrtnarstvu, torej se neposredno nanaša na črpanje vode.

Črpanje vode je mogoče obravnavati tudi z osnovnimi ukrepi za učinkovito rabo vode v skladu z načelom „onesnaževalec plača“. Teh ukrepov ne bo treba financirati s programi razvoja podeželja.

- Ukrep 111 programa razvoja podeželja vključuje usposabljanje, da bi se poglobilo znanje kmetov o okoljski zakonodaji. Da bi se spodbudila trajnejša raba vode, je v okviru ukrepa 115 podprto tudi svetovanje.
- Na Slovaškem je bil načrt upravljanja povodij sprejet in priglašen do marca 2010, tj. dolgo časa po izvedbi okoljske presoje v okviru programa razvoja podeželja (slovaški program razvoja podeželja je bil odobren 4. decembra 2007). Zato ti ukrepi, opredeljeni v načrtu upravljanja povodij, niso bili obravnavani v okoljski presoji v okviru programa razvoja podeželja. Ker so bili priglašeni prvi načrti upravljanja povodij, bi morali biti dokumenti v prihodnje doslednejši.
- V Grčiji so bili načrti upravljanja povodij sprejeti dolgo časa po odobritvi programa razvoja podeželja. Negativen okoljski in gospodarski vpliv vrtin je bil kljub temu opredeljen v okoljski presoji v okviru programa razvoja podeželja. Zato ukrep 125 sofinancira projekte, namenjene zbiranju in izkoriščanju površinske otekajoče vode ter posodobitvi in izboljšanju pogojev za namakanje, črpanje in dostop, pa tudi infrastrukturi, ki pomaga pri spremljanju in beleženju učinka hidromorfološke obremenitve na vodne vire.

53

Komisija se strinja, da morajo številne države članice v načrtih upravljanja povodij v drugem ciklu precej bolje opredeliti programe ukrepov za kmetijski sektor in si za to dejavno prizadeva skupaj z državami članicami.

54

Nova uredba o razvoju podeželja za programsko obdobje 2014–2020 vsebuje posebne zaščitne določbe glede podpore za naložbe v namakanje, ki jo povezujejo z vodnimi števci, predložitvijo načrta upravljanja povodij z ustreznimi ukrepi za kmetijski sektor in statusom vodnih teles.

Poleg tega različni zakonodajni akti, zlasti direktiva o presojah vplivov na okolje, zahtevajo, da se za nekatere naložbe predhodno izvede okoljska presoja (to točko navaja člen 45(1) nove uredbe o razvoju podeželja).

Izvajanje dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, minimalne zahteve za uporabo gnojil in fitofarmacevtskih sredstev ter določanje cen vode so predhodne pogojenosti za sredstva EKSRP (glej Prilogo V k novi uredbi o razvoju podeželja).

Okvir 12

Na splošno bi imela razširitev namakalne površine in/ali splošno povečanje rabe vode „negativne stranske učinke“ le, če ne bi bilo na voljo dovolj vode, s katero bi bilo mogoče popolnoma zajeti te spremembe, obenem pa zagotoviti ohranjanje ali doseganje dobrega stanja vode.

Naložbe na podlagi ukrepa 125 v španskem programu razvoja podeželja za razširitev namakalnih območij ali povečanje skupne porabe vode niso upravičene do podpore, ublažijo pa tveganje, da se bo namakalno območje razširilo z naložbami na podlagi ukrepa 121. Vodne infrastrukture/cevovodi, ki se nahajajo zunaj kmetijskega gospodarstva in ga oskrbujejo z vodo, na podlagi ukrepa 125 namreč niso upravičeni do podpore, če bi se zaradi tega povečalo namakalno območje.

58

Člen 38 je bil aktiviran leta 2010, in sicer takoj po roku za predložitev načrta upravljanja povodij. Nove obveznosti so za kmete postale obvezne konec leta 2012, ko so bili programi razvoja podeželja skoraj zaključeni leta 2013. Zato je ta ukrep uporabilo le nekaj držav članic.

Poleg tega je treba upoštevati tudi, da lahko nadomestila pomagajo pri nadaljnjem izvajanju. Ker se člen 38 nanaša na povračilo stroškov, ne določa dodatnih okoljskih zahtev. Zato si lahko države članice prizadevajo za ambiciozno izvajanje, ne da bi pri tem uporabile možnosti iz člena 38.

59

Čeprav razlogi, zaradi katerih se po mnenju Sodišča ukrep 213 redko uporablja, to ustrezno pojasnijo, je treba razumeti tudi naslednje.

Na splošno se nekateri ukrepi za razvoj podeželja uporabljajo pogostejše kot drugi.

Poleg tega je ukrep 213 nekoliko neobičajen, saj nudi nadomestilo za omejitve na določenih območjih, ki so posledica obveznih zahtev. Večina ukrepov deluje drugače (tj. plačila za izvedene naložbe/prostovoljne prakse). Zaradi te posebnosti ukrepa 213 so morda nekatere države članice previdnejše glede njegovega izvajanja, dokler se ne prepričajo, da so ga druge države članice uspešno izvedle.

Komisija vsekakor pričakuje večjo uporabo ukrepa za plačila na podlagi okvirne direktive o vodah v obdobju 2014–2020, saj se načrti upravljanja povodij že izvajajo.

64

Glej odgovor na odstavek 83.

65

Ukrepi za razvoj podeželja, ki jih navaja Sodišče in niso vezani na navzkrižno skladnost, so zlasti ukrepi za naložbe.

Zakonodaja o razvoju podeželja za obdobje 2014–2020 vsebuje določbe, ki zagotavljajo, da so podprte samo okoljsko trajnostne naložbe. Glede tega so določbe v zvezi z naložbami v namakanje še posebej podrobne.

S tem povezano upravno breme vključevanja ukrepov za naložbe v navzkrižno skladnost bi bilo veliko, ker gre za večletno upravljanje teh ukrepov. Poleg tega bi bil učinek zelo omejen, saj na večino kmetov, ki prejemajo podporo za naložbe v okviru politike razvoja podeželja, navzkrižna skladnost že vpliva prek shem neposrednih plačil iz stebra I in ukrepov za razvoj podeželja, povezanih s površinami.

67

Novi sistem za spremljanje in vrednotenje SKP kot celote glede na njene cilje za novo programsko obdobje 2014–2020 je bil uveden z Uredbo št. 1306/2013. Ta sistem vsebuje tudi informacije o uporabljeni količini vode in kakovosti vode. Vendar je povezovanje kakovosti in količine voda s kmetijskimi praksami zaradi zelo različnih kmetijskih praks in okoliščin po vsej EU, obremenitev iz kmetijskih virov, ki znatno vplivajo tudi na kakovost voda in njihovo razpoložljivost, ter izzivov pri določanju vzročnih povezav zelo zahtevno. Zato je treba stroške in upravno breme, ki so povezani s sistemi spremljanja in vrednotenja, pazljivo uravnotežiti s koristmi, povezanimi z izboljšanim upravljanjem in oblikovanjem politike.

Pri večletnih programih, kot so programi razvoja podeželja, je nekatere rezultate, kot so vplivi na kakovost vode, mogoče primerno oceniti, ko se program izvaja že nekaj časa in ko se njegovo izvajanje zaključi. Takšne vplive je mogoče meriti šele, ko mine dovolj časa od izvajanja.

68

Kontrole ne morejo zagotoviti informacij o učinku politike. Za merjenje učinka je potrebno skrbno zasnovano vrednotenje, s katerim je mogoče učinke politike, kot je navzkrižna skladnost, ločiti od drugih dejavnikov.

69

V skupnem okviru spremljanja in vrednotenja so opredeljeni številni kazalniki za merjenje napredka pri doseganju ciljev. Ti so vir informacij, ki jih izvajalci vrednotenja uporabljajo pri svojem delu.

70

Novi okvir za spremljanje in vrednotenje od leta 2014 vsebuje tudi informacije o količini vode. Opozoriti je treba, da je zbiranje informacij v praksi težavno in pomeni finančno breme. Zato obstajajo omejitve glede vrste informacij, ki se lahko zbirajo, in pogostosti zbiranja informacij.

Izkušnje, pridobljene pri izvajanju skupnega okvira spremljanja in vrednotenja za obdobje 2007–2013, so pokazale, da je bilo zaradi številnih zunanjih dejavnikov zelo težko oblikovati natančnejše cilje za kazalnike učinka, kot je kakovost vode. Države članice so prejele smernice za pomoč pri merjenju teh kazalnikov učinka, ki naj bi jih predložile v naknadnih ocenah.

Glede kazalnikov rezultatov Komisija priznava, da je bilo nekaj težav pri pravilnem beleženju podatkov za kazalnik rezultatov v zvezi z „območjem uspešnega upravljanja zemljišč“.

71

Na splošno so bila vmesna vrednotenja v programih izvedena prekmalu, da bi se lahko z njimi pridobili zanesljivi podatki o vplivih in rezultatih, saj se v večini primerov program še ni izvajal dovolj dolgo, da bi bili rezultati/vplivi politike vidni.

Zato se v novem programskem obdobju vmesna vrednotenja ne bodo izvajala.

Pri večletnih programih, kot so programi razvoja podeželja, je nekatere rezultate, kot so vplivi na kakovost vode, mogoče primerno oceniti, ko se program izvaja že nekaj časa in ko se njegovo izvajanje zaključi. Takšne vplive je mogoče meriti šele, ko mine dovolj časa od izvajanja. V večini primerov je bilo vmesno vrednotenje izvedeno prekmalu (leta 2010).

74

Delovna skupina za poročanje v okviru skupne strategije za izvajanje okvirne direktive o vodah si prizadeva, da bi uvedla način poročanja, ki bi jasneje povezal obremenitve, ukrepe in odzive. Poleg tega bo Komisija sprejela ukrepe, s katerimi bo zagotovila, da so zahteve okvirne direktive o vodah glede poročanja izpolnjene.

78

Komisija si skupaj z Evropsko agencijo za okolje (EEA) in državami članicami prizadeva, da bi izboljšala portal WISE.

79

Kmetijsko-okoljski kazalniki se nenehno izboljšujejo in nekateri vključujejo kmetijske prakse, kot so kmetijsko-okoljski kazalnik št. 15 (bruto bilanca hranil), št. 12 (in intenzifikacija/ekstenzifikacija), št. 11 (prakse upravljanja kmetij) in št. 7 (namakanje). V prihodnosti je treba v skladu s členom 17 direktive INSPIRE o souporabi zbirk prostorskih podatkov spodbujati boljše sinergije med kmetijsko-okoljskimi kazalniki, podatki integriranega administrativnega in kontrolnega sistema ter raziskovanjem strukture kmetijskih gospodarstev.

Zaključki in priporočila

82

Glej odgovor na odstavek V.

83

Pomembna zakonodaja EU v zvezi z vodami je že vključena v področje uporabe navzkrižne skladnosti. Poleg tega so vprašanja v zvezi z vodo obravnavana v okvirni direktivi o vodah, ki bo predlagana za pravočasno vključitev v področje uporabe navzkrižne skladnosti, ko bodo direktivo začele izvajati vse države članice in bodo opredeljene obveznosti, ki bodo neposredno veljale za kmete. Medtem so bili določeni standardi za ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja v zvezi v vodo, v katere so bile vključene nekatere osnovne zahteve, ki so že del nacionalne zakonodaje, da se ustvari povezava s plačili SKP.

Navzkrižna skladnost prispeva k ciljem načela „one-snaževalec plača“, ni pa zasnovana za nadomestilo stroškov okoljske škode. Načelo za izračun znižanj v zvezi z navzkrižno skladnostjo dejansko temelji na odstotku vseh zadevnih plačil SKP, ki jih je prejel kmet. Če kmet krši pravila EU, resnosti te kršitve ne izražajo absolutni zneski, ampak zadevni odstotek v skladu z načelom sorazmernosti.

Priporočilo 1

Komisija meni, da je bilo to priporočilo delno izvedeno, v celoti pa bo izvedeno, ko bodo izpolnjeni nekateri pogoji.

Komisija je za SKP po letu 2014 predlagala, da se okvirna direktiva o vodah in direktiva o trajnostni rabi pesticidov vključita v navzkrižno skladnost, ko ju bodo začele izvajati vse države članice in ko bodo opredeljene obveznosti, ki bodo neposredno veljale za kmete. Evropski parlament in Svet sta se s tem pristopom strinjala in v zvezi s tem ob sprejetju reforme SKP podala skupno izjavo.

Evropski direktorji za vodo² so se leta 2012 seznanili s priporočili strateške skupine za usklajevanje in Komisije. Direktorji za vodo so priznali, da je treba seznam predlaganih osnovnih ukrepov obravnavati za vključitev v navzkrižno skladnost, če se Evropski parlament in Svet v razpravah o SKP odločita za vključitev določb okvirne direktive o vodah v navzkrižno skladnost.

Sozakonodajalca sta se strinjala tudi, da bosta ti direktivi do vključitve v navzkrižno skladnost sodili na področje obvezne uporabe sistema kmetijskega svetovanja, tako da bodo imeli vsi zadevni kmeti dostop do ustreznega svetovanja. Glavni elementi vodne politike EU bi lahko bili zato pravočasno vključeni v SKP.

Nova uredba o razvoju podeželja (Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta) in povezana zakonodaja zagotavljata orodja in mehanizme za obdobje 2014–2020, ki so potrebni v zvezi s politiko razvoja podeželja.

V okviru nove uredbe o razvoju podeželja (tj. v okviru same ključne zakonodaje) sta „izboljšanje upravljanja voda“ in „povečanje učinkovite rabe vode v kmetijstvu“ izrecna elementa „prednostnih nalog“, na podlagi katerih morajo države članice/regije načrtovati porabo v okviru svojih programov razvoja podeželja.

Za izpolnitev teh prednostnih nalog so na voljo številni ukrepi, kot so podpora pri usposabljanju, uporaba svetovanja, večletne prakse upravljanja zemljišč in eksperimentalni razvoj (tudi v okviru evropskega inovacijskega partnerstva za produktivnost in trajnostni razvoj v kmetijstvu).

Upoštevati je treba tudi, da mora politika razvoja podeželja obravnavati številne prednostne naloge, finančna sredstva pa so omejena.

Priporočilo 2

To priporočilo je naslovljeno na države članice.

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

86

Vodna politika EU se delno izvaja s podporo „sredstev“, delno pa brez njih (z izpolnjevanjem načela „onesnaževalec plača“). Nefinancirane pravne zahteve imajo zelo pomembno vlogo v celotnem svežnju ukrepov, potrebnih za obravnavanje vpliva kmetijstva na okolje.

Priporočilo 3

Odgovor na prvi odstavek priporočila 3:

Komisija meni, da je bilo to priporočilo delno izvedeno.

Komisija bo na podlagi načrta za varovanje evropskih vodnih virov iz leta 2012 nadaljevala s cenjenim postopkom skupne strategije za izvajanje okvirne direktive o vodah, v okviru katerega je bilo doslej pripravljenih 23 smernic, ki podrobno navajajo, kako je treba izvajati okvirno direktivo o vodah. Delovne skupine skupne strategije za izvajanje okvirne direktive o vodah so v tem mandatu močno osredotočene na izboljšanje kakovosti načrtov upravljanja povodij in izboljšanje stanja voda v EU z uresničevanjem predlogov iz načrta.

Komisija precejšnje pomanjkljivosti ukrepov, potrebnih za izvajanje okvirne direktive o vodah, spremlja dvostransko skupaj z državami članicami, da bi se ta vprašanja pravočasno rešila do naslednjih načrtov upravljanja povodij leta 2015. Po potrebi bo Komisija v nekaterih primerih začela postopke za ugotavljanje kršitev.

Države članice bodo leta 2016 Komisiji posredovale svoje posodobljene načrte upravljanja povodij. Komisija jih bo ocenila in med drugim na tej podlagi opravila pregled okvirne direktive o vodah, predlagala potrebne spremembe najpozneje do leta 2019 in/ali predlagala druge pobude.

V zvezi s programom razvoja podeželja je cenovna politika za vodo, ki je eden od osnovnih ukrepov (člen 9), predhodna pogojenost za program razvoja podeželja, zato bodo morale države članice to zahtevo izpolniti, saj drugače v nekaterih primerih ne bodo mogle črpati sredstev za program razvoja podeželja.

Odgovor na drugi odstavek priporočila 3:

Ta del priporočila je naslovljen na države članice.

87, druga alineja

Komisija si skupaj z Evropsko agencijo za okolje (EEA) in državami članicami prizadeva, da bi izboljšala portal WISE.

87, tretja alineja

Pravilno in učinkovito izvajanje kmetijsko-okoljskih kazalnikov je odvisno od podatkov in informacij, ki jih predložijo države članice. Brez teh informacij kazalniki ne morejo pravilno delovati. Neizpolnjenosti informacije vplivajo zlasti na kazalnike v zvezi z vodo.

Priporočilo 4

Odgovor na prvi odstavek priporočila 4:

Komisija meni, da se to priporočilo trenutno izvaja.

Novi sistem za spremljanje in vrednotenje SKP kot celote glede na njene cilje za novo programsko obdobje 2014–2020 je bil uveden z Uredbo št. 1306/2013. Ta sistem vsebuje tudi informacije o uporabljeni količini vode in kakovosti vode. Vendar je povezovanje kakovosti in količine voda s kmetijskimi praksami zaradi zelo različnih kmetijskih praks in okoliščin po vsej EU zelo zahtevno. Zato je treba stroške in upravno breme, ki so povezani s sistemi spremljanja in vrednotenja, pazljivo uravnotežiti s koristmi, povezanimi z izboljšanim upravljanjem in oblikovanjem politike.

Pri večletnih programih, kot so programi razvoja podeželja, je nekatere rezultate, kot so vplivi na kakovost vode, mogoče primerno oceniti, ko se program izvaja že nekaj časa in ko se njegovo izvajanje zaključi. Takšne vplive je mogoče meriti šele, ko mine dovolj časa od izvajanja.

Izkušnje, pridobljene pri izvajanju skupnega okvira spremljanja in vrednotenja za obdobje 2007–2013, so pokazale, da je bilo zaradi številnih zunanjih dejavnikov zelo težko oblikovati natančnejše cilje za kazalnike učinka, kot je kakovost vode. Države članice so prejele smernice za pomoč pri merjenju teh kazalnikov učinka, ki naj bi jih predložile v naknadnih ocenah.

Glede kazalnikov rezultatov Komisija priznava, da je bilo nekaj težav pri pravilnem beleženju podatkov za kazalnik rezultatov v zvezi z „območjem uspešnega upravljanja zemljišč“.

Države članice morajo v skladu z okvirno direktivo o vodah opredeliti pomembne obremenitve ter o njih poročati v načrtih upravljanja povodij in Evropskem informacijskem sistemu za vode (WISE). Komisija ugotavlja, da raven, na kateri so se sporočale informacije, ni uporabna za analizo, zato se je v okviru postopka skupne strategije izvajanja za okvirno direktivo o vodah razpravljalo o spremembah zahtev za poročanje, ki bi omogočile boljše spremljanje obremenitev in učinkovitosti ukrepov, ki se izvajajo.

Odgovor na drugi odstavek priporočila 4:

Ta del priporočila je namenjen državam članicam.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

Varovanje kakovosti evropskih vodnih virov je prednostna naloga EU od poznih sedemdesetih let dvajsetega stoletja. Kmetijstvo ima kot eden od glavnih uporabnikov in onesnaževalcev vode ključno vlogo pri trajnostnem gospodarjenju z vodami. EU vedno znova ugotavlja, da morajo biti razne njene politike skladne, in se zato zaveda, da je treba zagotoviti podporo skupne kmetijske politike za njene okoljske politike, vključno s tistimi v zvezi z vodami. Pri reviziji je bilo preučeno, ali so bili cilji vodne politike EU uspešno vključeni v skupno kmetijsko politiko, in ugotovljeno, da je bilo to samo delno doseženo.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije

