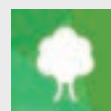


Särskild rapport

# Integrering av EU:s vattenpolitikmål i den gemensamma jordbrukspolitiken: delvis en framgång



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2014

ISBN 978-92-872-0045-7  
doi:10.2865/17268

© Europeiska unionen, 2014  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

**Särskild rapport****Integrering av EU:s  
vattenpolitikmål  
i den gemensamma  
jordbrukspolitiken:  
delvis en framgång**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

## Punkt

### Termer och förkortningar

### I–XI Sammanfattning

### 1–14 Inledning

1–6 Kopplingarna mellan EU:s vattenpolitik och den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP)

7–11 GJP-instrument som kan bidra till integreringen av EU:s vattenpolitikmål i GJP

12–14 GJP-medel som har potentiell effekt på vatten

### 15–20 Revisionen

15–17 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

18–20 Tidigare revisioner

### 21–79 Iakttagelser

21–32 Brister i genomförandet av EU:s vattenpolitik har hindrat dess integrering i GJP

33–48 Tvärvillkorens effekt på vattenfrågor har hittills varit begränsad

34–39 Systemet med tvärvillkor har effekt men utnyttjas inte fullt ut

40–48 Brister i tillämpningen av tvärvillkor

49–61 Den potential att komma till rätta med vattenproblemen som landsbygdsutveckling erbjuder utnyttjas inte fullt ut

52–55 I medlemsstaternas planer för landsbygdsutvecklingsutgifter beaktas inte alltid EU:s vattenpolitikmål och medlemsstaternas behov när det gäller vatten

56–61 Landsbygdsutvecklingsstöd har inte utnyttjats tillräckligt som en reaktion på farhågorna beträffande vatten

62–65 Principen om att förorenaren ska betala har inte införlivats i GJP

66–79 Övervaknings- och utvärderingssystemen ger inte hela bilden

## 80–87 **Slutsatser och rekommendationer**

- Bilaga I — Granskningsfrågor och granskningskriterier vid revisionen**
- Bilaga II — Enkätresultat: de största förändringar som organ för jordbruksrådgivning jordbruket rapporterade efter det att tvärvillkor infördes**
- Bilaga III — Exempel på vattenrelaterade frågor som inte omfattades av tvärvillkor**
- Bilaga IV — Kompletterande medel från hälsokontrollen och återhämtningsplanen som fördelats och använts av medlemsstaterna till vattenförvaltning**

## **Kommissionens svar**

# Termer och förkortningar

**Avrinningsdistrikt:** land- och havsområde som utgörs av ett eller flera angränsande avrinningsområden tillsammans med deras förbundna grund- och kustvatten, som enligt ramdirektivet om vatten identifieras som huvudenheten för förvaltning av avrinningsområden.

**Avrinningsområde:** landområde från vilket all ytvattenavrinning strömmar genom en sekvens av åar, floder och, möjligen, sjöar till havet vid ett enda flodutlopp, en enda flodmynning eller ett enda delta.

**Direktstöd:** Ekonomiskt stöd som beviljas direkt till jordbrukare inom ramen för ett system för inkomststöd. Exempel är systemet med samlat gårdsstöd och systemet för enhetlig arealersättning.

**EJFLU:** Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Kallas även landsbygdsutveckling i denna rapport.

**Eutrofiering:** En process genom vilken vattendrag/vattenförekomster får ett överskott av näringsämnen, särskilt fosfater och nitrater. Detta leder i regel till extrem algblomning och utarmar vattnet på tillgängligt syre, vilket leder till att andra organismer, som fisk, dör.

**Föreskrivna verksamhetskrav (SMR):** 18 EU-lagstiftningsnormer på området miljö, livsmedelssäkerhet, djur- och växthälsa och djurskydd.

**Förvaltningsplan för avrinningsdistrikt:** förvaltningsplan för avrinningsdistrikt

**GJP:** Den gemensamma jordbrukspolitiken

**Hälsokontroll:** År 2009 granskades och justerades olika delar av den gemensamma jordbrukspolitiken så att den inriktades på en balanserad och miljövänlig utveckling. Denna anpassning kallas "hälsokontrollen".

**Landsbygdsutvecklingsprogram:** landsbygdsutvecklingsprogram

**Normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC):** Skyldigheten att hålla marken i god jordbrukshävd och bevara miljön avser ett antal normer som gäller markskydd, underhåll av markens innehåll och struktur av organiskt material, undvikande av att livsmiljöer förstörs och vattenförvaltning.

**Ramdirektivet om vatten:** Ramdirektivet om vatten – Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1) – är den överordnade lagstiftning som antogs 2000 för att lappverket av den nuvarande politiken och lagstiftningen skulle bli mer sammanhängande. Direktivets strategi för vattenförvaltning bygger på att avrinningsområden är en naturlig miljöenhet och inte utgör en administrativ eller rättslig gräns. Det avser flera direktiv som är knutna till varandra, t.ex. badvattendirektivet, dricksvattendirektivet, direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, nitratdirektivet, direktivet om avloppsslam m.fl. Ramdirektivet om vatten betraktar genomförandet av de andra direktiven som ett minimikrav. Åtgärderna för att genomföra dem måste införlivas i planeringen av förvaltningen för avrinningsdistrikten. Det bör noteras att inga särskilda medel har gjorts tillgängliga via ramdirektivet om vatten för genomförandet av EU:s vattenpolitik.

**Tvårvillkor:** Ett system som innebär att direktstöd till jordbrukare och ett antal landsbygdsutvecklingsstöd beviljas på villkor att jordbrukaren följer en rad regler som gäller miljö, livsmedelssäkerhet, djur- och växthälsa och djurskydd och håller jordbruksmarken i god jordbrukshävd och bevarar miljön. Reglerna för tvårvillkor fastställs i 18 föreskrivna verksamhetskrav och 15 normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Om dessa normer och krav inte följs kan det leda till att jordbrukaren får minskat stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken.

## Termer och förkortningar

**Vattendirektörer:** direktörer för de olika medlemsstaternas och andra deltagande länders vattenpolitik.

**Växtskyddsprodukter:** används för att skydda växter eller grödor från skadliga influenser som ogräs, sjukdomar eller insekter.

### Åtgärd:

1) *Landsbygdsutvecklingsåtgärd:* En uppsättning insatser som kan finansieras från EJFLU. Varje åtgärd har särskilda regler som måste följas.

2) *Åtgärd som det hänvisas till i ramdirektivet om vatten (förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och åtgärdsprogram):* En uppsättning insatser, däribland rättsliga, kontrollrelaterade och administrativa initiativ, som finns i förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt och som bidrar till genomförandet av ramdirektivet om vatten. I detta sammanhang är en jordbruksåtgärd en uppsättning åtgärder eller initiativ som kan användas för att dämpa effekten av den påverkan som jordbruksverksamheter utsätter vatten för.

## I

Att skydda kvaliteten på Europas vattenresurser har prioriterats högt i EU sedan unionen började anta särskilda rättsliga instrument på vattenskyddsområdet i slutet av 1970-talet. Syftet med ramdirektivet om vatten, som antogs 2000, var att inrätta en rättslig ram för att skydda och återställa vattenförekomster över hela Europa och garantera långsiktig och hållbar vattenanvändning. Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och åtgärdsprogram är de instrument som medlemsstaterna främst använder för att genomföra EU:s vattenpolitik. Medlemsstaterna får genomföra vattenpolitiken genom att delvis använda medel från annan politik.

## II

Jordbruket är en stor källa till påverkan på miljön. I Europa står jordbruket för ungefär 33 % av den totala vattenanvändningen och är den främsta källan till vattenföroreningar orsakade av näringsämnen.

## III

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) motsvarar knappt 40 % av EU:s budget. Via GJP försöker EU påverka jordbruksmetoder som inverkar på vatten. För närvarande används två instrument för att integrera EU:s vattenpolitikmål i GJP, nämligen tvärvillkor, ett system där vissa jordbruksstöd kopplas till särskilda miljökrav, och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU, som i denna rapport även kallas landsbygdsutveckling), som ger ekonomiska incitament för åtgärder som är mer långtgående än den obligatoriska lagstiftningen.

## IV

Europeiska kommissionen och rådet har upprepade gånger betonat behovet av att vattenpolitiken införlivas bättre i annan politik, t.ex. jordbrukspolitiken. EU:s vattenpolitikmål kräver insatser på olika politikområden och därmed insatser från ett antal olika myndigheter, som kan ha olika och potentiellt motstridiga intressen. Mot den bakgrunden försökte revisionsrätten besvara följande fråga vid revisionen: Har EU:s vattenpolitikmål integrerats på ett framgångsrikt sätt i GJP? Revisionsrätten försökte besvara frågan genom att granska i vilken omfattning genomförandet av EU:s vattenpolitik har gjort att den kan inlemmas i GJP och genom att analysera tvärvillkor och landsbygdsutveckling.

## V

Vid revisionen ställde revisorerna alltså frågan om EU:s vattenpolitikmål framgångsrikt hade integrerats i GJP och konstaterade att de endast delvis hade gjort det. Det beror på att ambitionen i de politiska målen inte stämmer överens med de instrument som används för att åstadkomma förändring. Revisionsrätten lyfte fram brister i de två instrument som kommissionen för närvarande använder för att integrera vattenfrågor i GJP (nämligen tvärvillkor och landsbygdsutveckling) och pekade på förseningar och brister i genomförandet av ramdirektivet om vatten.

## VI

Revisionsrätten drar slutsatsen att tvärvillkor och landsbygdsutvecklingsstöd hittills har haft positiv effekt när det gäller att bidra till de politiska målen att förbättra vattenkvantiteten och vattenkvaliteten, men att instrumenten har sina begränsningar när det gäller de politiska ambitioner som satts för GJP och de ännu ambitiösare målen i GJP-förordningarna för perioden 2014–2020.



### VII

Revisionsrätten drar vidare slutsatsen att förseningar i genomförandet av ramdirektivet om vatten i praktiken har motverkat integrering av vattenpolitikmålen i GJP.

### VIII

Revisionsrätten konstaterade även att varken de övervaknings- och utvärderingsystem som både direkt gäller GJP eller de som ger allmänna uppgifter gav den information som krävdes för att politiska beslutsfattare skulle få all information om den påverkan på vatten som orsakas av jordbruksverksamhet, men noterade en del värdefulla initiativ.

### IX

Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen föreslår nödvändiga ändringar av de nuvarande instrumenten (tvärvillkor och landsbygdsutveckling) eller vid behov nya instrument som kan uppfylla de ambitiösare målen när det gäller integrering av vattenpolitikmålen i GJP. Medlemsstaterna bör åtgärda de brister som konstaterats i tvärvillkoren och förbättra sin användning av landsbygdsutvecklingsstöd så att de bättre uppnår vattenpolitikmålen.

### X

Vidare rekommenderar revisionsrätten att kommissionen och medlemsstaterna gör något åt förseningarna i genomförandet av ramdirektivet om vatten och förbättrar kvaliteten på förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt genom att beskriva enskilda åtgärder och gör dem tillräckligt tydliga och konkreta på operativ nivå.

### XI

När det gäller övervakning och utvärdering bör kommissionen se till att den har information som åtminstone gör att den kan mäta hur jordbrukets påverkan på vatten utvecklas, och medlemsstaterna uppmanas att överlämna uppgifter om vatten snabbare och på ett mer tillförlitligt och konsekvent sätt.

## Kopplingarna mellan EU:s vattenpolitik och den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP)

### 01

Vattenskydd (både i fråga om kvalitet och kvantitet) är en prioriterad fråga på de flesta offentliga dagordningarna, inte bara inom EU utan också runtom i världen och nationellt, regionalt och lokalt. Det främsta övergripande målet för EU:s vattenpolitik är att garantera tillgång till tillräckliga mängder vatten av god kvalitet för alla européer och garantera god status på alla vattenförekomster i Europa<sup>1</sup>. De rättsliga instrument som EU främst använder för att uppnå detta mål är olika direktiv om vatten som antagits av Europaparlamentet och rådet. Ett direktiv är en EU-rättsakt som ålägger medlemsstaterna att uppnå ett visst resultat men utan att diktera hur de ska göra det.

### 02

Nitratdirektivet, som antogs 1991, syftade till att minska vattenföroreningar som orsakas av nitrater som härrör från jordbruket i europeiska vatten<sup>2</sup>. Det åtföljdes av ett mer heltäckande ramdirektiv om vatten 2000. Enligt direktivet ska medlemsstaterna uppnå god status för ytvatten och grundvatten senast 2015<sup>3</sup>. Medlemsstaterna måste utarbeta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och tillhörande åtgärdsprogram, som är de instrument som främst används för att genomföra direktivet – och följaktligen att genomföra EU:s vattenpolitik. Medlemsstaterna får genomföra vattenpolitiken delvis genom att använda medel från annan politik. Till exempel kan åtgärder från förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt i vissa fall finansieras via GJP.

### 03

Enligt Europeiska miljöbyråns rapport om vattenstatusen<sup>4</sup> är det inte troligt att Europas vatten kommer att uppnå det mål som satts i ramdirektivet om vatten för 2015, vare sig när det gäller vattenkvaliteten eller vattenkvantiteten, trots förbättringar de senaste decennierna.

### 04

Jordbruket står för den största andelen markanvändning i Europa (cirka 50 % av den totala markarealen). Det har format Europas landskap och kraftigt ökat dess användning av externa insatsämnen (gödselmedel, bekämpningsmedel och vatten) under de senaste 50 åren. Sektorn är därför en stor källa till påverkan på miljön<sup>5</sup>. I Europa står jordbruket för ungefär 33 % av den totala vattenanvändningen och är den främsta källan till vattenföroreningar orsakade av näringsämnen<sup>6</sup>. Som främsta användare av vatten har därför jordbruket en mycket viktig roll att spela när det gäller hållbar förvaltning av vattenkvantitet och vattenkvalitet.

- 1 [http://ec.europa.eu/environment/water/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm) och artikel 4 i ramdirektivet om vatten.
- 2 Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGL L 375, 31.12.1991, s. 1). Nitratdirektivet föreskriver att medlemsstaterna ska övervaka yt- och grundvatten och utse nitratkänsliga områden. Medlemsstaterna måste utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed som kan tillämpas på hela territoriet på frivillig basis. Medlemsstaterna måste även anta åtgärdsprogram som är obligatoriska i nitratkänsliga områden.
- 3 Artikel 4 i ramdirektivet om vatten.
- 4 Europeiska miljöbyråns rapport nr 9/2012. *European waters – current status and future challenges* (Europas vatten – läget i dag och utmaningar i framtiden).
- 5 *En mer miljövänlig gemensam jordbrukspolitik. Reformalternativ ur miljösynpunkt*. Europeiska miljöbyråns projekt för en mer miljövänlig gemensam jordbrukspolitik, halvtidsrapport efter första fasen, 23 juni 2011.
- 6 Europeiska miljöbyråns rapport nr 1/2012. *Towards an efficient use of water resources in Europe* (mot en effektiv användning av vattenresurserna i Europa).

## 05

Europeiska unionens råd har understrukit behovet av att skydda vatten via GJP vid flera tillfällen<sup>7</sup>:

- År 2007 betonade det att "införande av en hållbar vattenförvaltning i andra politikområden" (t.ex. jordbruk) var en förutsättning "för att nå vattenpolitikmålen" och underströk "behovet av att särskilt uppmärksamma en ytterligare utveckling och att vid behov anpassa den nuvarande jordbrukspolitiken för att bidra till hållbar vattenförvaltning".
- År 2009 insåg rådet att vattenförvaltning är en mycket viktig utmaning för jordbruket och angav att "vattenförvaltningsfrågor, inklusive vattenkvalitet, [bör] behandlas ytterligare inom ramen för relevanta delar av den gemensamma jordbrukspolitikerna".
- År 2010 medgav rådet att det fanns ett behov av "effektivare och hållbar användning av vatten i jordbruket".

## 06

Behovet av att ytterligare integrera vattenförvaltningsfrågor i andra politikområden, t.ex. jordbruket, har tydligt uttryckts av Europeiska kommissionen, Europeiska miljöbyrån, Europeiska unionens råd och vattendirektörerna<sup>8</sup>. Integreringen av EU:s vattenpolitikmål i GJP är ett viktigt mål, inte minst med tanke på artikel 11 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt där följande anges: "Miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling."

- 7 Rådets slutsatser om vattenbrist och torka av den 30 oktober 2007. Rådets slutsatser om vattenbrist och torka och anpassning till klimatförändringarna av den 11 juni 2010. Skälen 1 och 4 i rådets förordning (EG) nr 74/2009 av den 19 januari 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 30, 31.1.2009, s. 100) efter hälsokontrollen.
- 8 • KOM(2012) 673, 14.11.2012 *Strategi för att skydda Europas vattenresurser*: "det finns [...] ett behov av att förbättra genomförandet och bättre integrera vattenpolitikens mål i andra politikområden, t.ex. den gemensamma jordbrukspolitikerna [...]".
  - Skäl 16 i ramdirektivet om vatten: "Det är nödvändigt att ytterligare integrera skyddet och den hållbara förvaltningen av vattenresurserna med andra av gemenskapens politikområden, exempelvis energi, transport, jordbruk, fiskeri, regional politik och turism."
  - Skäl 6 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 21.10.2005, s. 1): "Den verksamhet som Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling [...] bedriver, och de insatser som den bidrar till, måste ha en koppling till och vara förenlig med gemenskapens övriga politik, och vara förenlig med all gemenskapslagstiftning."
  - Europeiska miljöbyråns rapport nr 9/2012. Det krävs många fler insatser för att vattenförvaltningsfrågor ska integreras i olika sektorspecifika politikområden som jordbruk och transport.
  - Vattendirektörernas uttalande om ramdirektivet om vatten och jordbruk av den 30 november 2006: Vattenresursernas betydelse i socialt, ekonomiskt och miljömässigt hänseende måste erkännas och integreras i all sektorspolitik.

**GJP-instrument som kan bidra till integreringen av EU:s vattenpolitikmål i GJP**

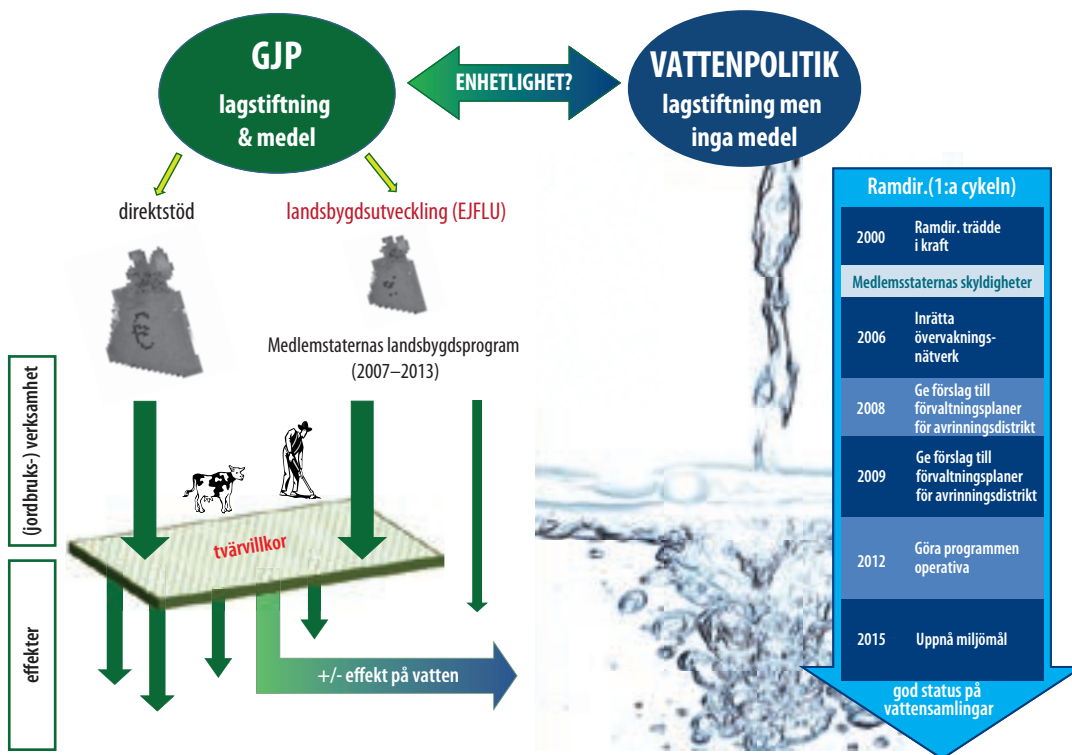
jordbruksmetoder, verkar för att jordbruksverksamheter följer miljölagstiftningen, t.ex. nitratdirektivet, och ger incitament för miljövänliga offentliga varor och tjänster.

**07**

Det finns för närvarande två GJP-instrument som används till att integrera EU:s vattenpolitikmål i GJP: tvärvillkor och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (se **figur 1**). Instrumenten kan bidra till ett hållbart jordbruk i och med att de främjar goda

Figur 1

**Kopplingar mellan GJP och EU:s vattenpolitik**



*Anmärkning:* Figuren visar på ena sidan har GJP-medel kan användas i form av direktstöd och landsbygdsutvecklingsstöd. För jordbrukare som får direktstöd och/eller visst landsbygdsutvecklingsstöd binder tvärvillkoren dessa stöd till uppfyllelse av vissa miljökrav. Den verksamhet som finansieras av GJP kan ha en positiv eller negativ inverkan på vatten. Figuren visar på den andra sidan de viktigaste etapper som fastställs i ramdirektivet för vatten, huvudinstrumentet för att genomföra vattenpolitiken på EU-nivå.

## 08

Tvårvillkor är ett system som innebär att jordbrukare som beviljas direktstöd (och ett antal landsbygdsutvecklingsstöd<sup>9</sup>) måste följa en antal regler avseende miljö, livsmedelssäkerhet, djur- och växthälsa och djurskydd och hålla jordbruksmarken i god jordbrukshävd och bevara miljön<sup>10</sup>. Reglerna fastställs i 18 föreskrivna verksamhetskrav och 15 normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Om dessa normer och krav inte följs kan det leda till ett minskat GJP-stöd till jordbrukaren.

## 09

Sex tvårvillkor har direkt effekt på vattenkvaliteten och vattenkvantiteten. De räknas upp i **tabell 1**. Flera andra tvårvillkor har indirekt effekt på vattenskydd (t.ex. föreskrivna verksamhetskrav om bevarande av vilda fåglar och naturliga livsmiljöer och normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i fråga om minimikrav för marktäckning och skydd av landskapselement).

- 9 Tvårvillkor tillämpas på sju landsbygdsutvecklingsåtgärder som utgör ungefär 40 % av de planerade EJFLU-utgifterna för perioden 2007–2013.
- 10 Tvårvillkor infördes 2003 genom rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 21.10.2003, s. 1). Sedan 2005 har alla jordbrukare som får direktstöd varit skyldiga att följa bestämmelserna om tvårvillkor. Under perioden 2007–2013 tillämpas tvårvillkor även på ett antal EJFLU-stöd (åtgärderna 211, 212, 213, 214, 221, 224 och 225, och sedan 2008 har det tillämpats på vissa vinstöd).

Tabell 1

## Översikt över vattenrelaterade tvårvillkor

Norm	Ämne
Föreskrivet verksamhetskrav 2	Skydd för grundvatten mot förorening <sup>1</sup>
Föreskrivet verksamhetskrav 3	Användning av avloppsslam i jordbruket <sup>2</sup>
Föreskrivet verksamhetskrav 4	Skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket <sup>3</sup>
Föreskrivet verksamhetskrav 9	Utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden <sup>4</sup>
Tillståndsförfaranden för bevattning enligt normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden	Tillämpning av tillståndsförfarandena för användning av vatten för bevattning
Buffertremisor enligt normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden	Upprättande av buffertremisor längs vattendrag

<sup>1</sup> Artiklarna 4 och 5 i rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket genom vissa farliga ämnen (EGT L 20, 26.1.1980, s. 43).

<sup>2</sup> Artikel 3 i rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (EGT L 181, 4.7.1986, s. 6).

<sup>3</sup> Artiklarna 4 och 5 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1).

<sup>4</sup> Artikel 3 i rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsprodukter på marknaden (EGT L 230, 19.8.1991, s. 1).

## 10

Via landsbygdsutvecklingsstödet bidrar EU till medlemsstaternas investeringar för att öka konkurrenskraften i jord- och skogsbruket, skydda miljön och landsbygden, förbättra livskvaliteten och diversifieringen av landsbygdsekonomin och främja lokala strategier för landsbygdsutveckling. EU stöder medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram. I centrala texter om landsbygdsutveckling, som gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling<sup>11</sup> och förordning (EG) nr 1698/2005<sup>12</sup>, betraktas skydd och hållbar förvaltning av vatten som en av de viktigaste miljöfrågorna som ska behandlas.

## 11

Genom landsbygdsutvecklingsåtgärder kan jordbrukare frivilligt vidta åtgärder som är mer långtgående än den bindande lagstiftningen i utbyte mot ekonomiska incitament eller kompensation (se **ruta 1**).

## GJP-medel som har potentiell effekt på vatten

## 12

Andelen EU-finansiering till jordbruksverksamheter via GJP är betydande (58,1 miljarder euro under 2012 eller knappt 40 % av EU:s budget). Jordbruk och annan verksamhet som finansieras via GJP har potentiellt positiv eller negativ effekt på vatten (se **figur 1**).

## 13

I vissa fall är GJP-medel uttryckligen inriktade på att åstadkomma positiva effekter på vatten, bland annat finansieringen av landsbygdsutvecklingsåtgärder som specifikt tar upp vattenskydd. En noggrann bedömning av landsbygdsutvecklingsprogram i fråga om vattenförvaltning visar att medlemsstaterna har fördelat 51 % av sin budget för landsbygdsutvecklingsprogram<sup>13</sup> till åtgärder som i större eller mindre utsträckning avser vatten (75 miljarder euro under perioden 2007–2013)<sup>14</sup>. Dessutom fördelades 27 % av de extramedel som man kom överens om efter hälsokontrollen (som godkändes 2009 och innebar 4,8 miljarder euro extra) till det prioriterade området vattenförvaltning (1,3 miljarder euro)<sup>15</sup>.

## 14

I GJP-förordningarna för perioden 2014–2020 läggs större vikt vid vattenkvalitet som ett GJP-mål. De rättsliga bestämmelserna som ska göra GJP:s direktstöd miljövänligare inbegriper metoder varav en del kan ha positiv effekt på vattenkvaliteten. Enligt ett uttalande från rådet och Europaparlamentet ska även vissa skyldigheter som härrör från ramdirektivet om vatten integreras i tvärvillkoren. Effektivare användning av vatten i jordbruket är en uttalad del (ett prioriterat område) i en av de prioriteringar för landsbygdsutveckling som fastställts i den reviderade GJP. Från 2014 ska medlemsstaterna dessutom via jordbruksrådgivningssystemet ge råd till stödmottagare om kraven i ramdirektivet om vatten.

11 Avsnitten 2.5 och 3.2 i rådets beslut 2006/144/EG av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutvecklingen (programperiod 2007–2013) (EUT L 55, 25.2.2006, s. 20).

12 Skäl 31 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

13 Totala offentliga utgifter som alltså inbegriper nationell finansiering.

14 Sammanfattande rapport av en fördjupad bedömning av landsbygdsutvecklingsprogrammen under 2007–20131 avseende vattenförvaltning, Ecologic Institute and Vito, april 2009 ([http://www.ecologic.eu/download/projek-te/1900-1949/1937/final\\_report.pdf](http://www.ecologic.eu/download/projek-te/1900-1949/1937/final_report.pdf)).

15 Enligt kommissionens pressmeddelanden IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 och IP/10/102.

### Exempel på landsbygdsutvecklingsåtgärder

Stöd till jordbrukare som åtar sig att under minst fem år använda miljövänliga jordbruksmetoder som är mer långtgående än goda jordbruksmetoder (**åtgärder för miljövänligt jordbruk**), som extensiv förvaltning av betesmarker (dvs. extensivt bete, ingen användning av gödselmedel eller avloppsslam, strikt begränsad användning av bekämpningsmedel osv.).



Källa: Europeiska revisionsrätten.



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Stöd för **”icke-produktiva”** investeringar som skapande och återställande av våtmarker. Våtmarker bevarar vattenkvaliteten genom att kväve, fosfor och bekämpningsmedel avlägsnas vid avrinning från jordbruket.

Stöd för **investeringar på jordbruksföretag**, t.ex. utrustning för droppbevattning. Droppbevattning kan till skillnad från sprinklerbevattning bidra till att minska den vattenmängd som tas ut till bevattning.



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Stöd för **infrastruktur** som gäller jordbrukets utveckling och anpassning, t.ex. att gamla och skadade bevattningskanaler ersätts.



*Källa: Europeiska revisionsrätten.*



*Källa: Europeiska revisionsrätten.*

Stöd för **icke-produktiva investeringar**, t.ex. rening av dikesbanker. Den mindre branta bevuxna slänten av diket tjänar som en buffertremsa fri från gödsel- och bekämpningsmedel och bidrar till att förebygga översvämningar.



## Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

### 15

Syftet med revisionen var att granska kopplingen mellan GJP och EU:s vattenpolitik. Den övergripande revisionsfrågan var följande:

#### Har målen för EU:s vattenpolitik integrerats på ett framgångsrikt sätt i GJP?

### 16

Vid revisionen granskade revisionsrätten om EU:s vattenpolitikmål återspeglas i GJP på ett korrekt och ändamålsenligt sätt, både i strategin och i genomförandet (se **bilaga I**). Detta gjordes genom en analys av de två instrument som används för att integrera EU:s vattenpolitikmål i GJP: tvärvillkor och fonden för landsbygdsutveckling (se punkterna 7–11). När det gäller alla de aspekter som avser tvärvillkor omfattade revisionen perioden från och med 2005 då systemet infördes (eller 2009/2010 för de medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 och 2007). Revisionen av alla aspekter som avser landsbygdsutveckling omfattade programperioden 2007–2013. Vid revisionen beaktade revisionsrätten sex tvärvillkor som har direkt effekt på vattenkvaliteten och vattenkvantiteten (se **tabell 1**).

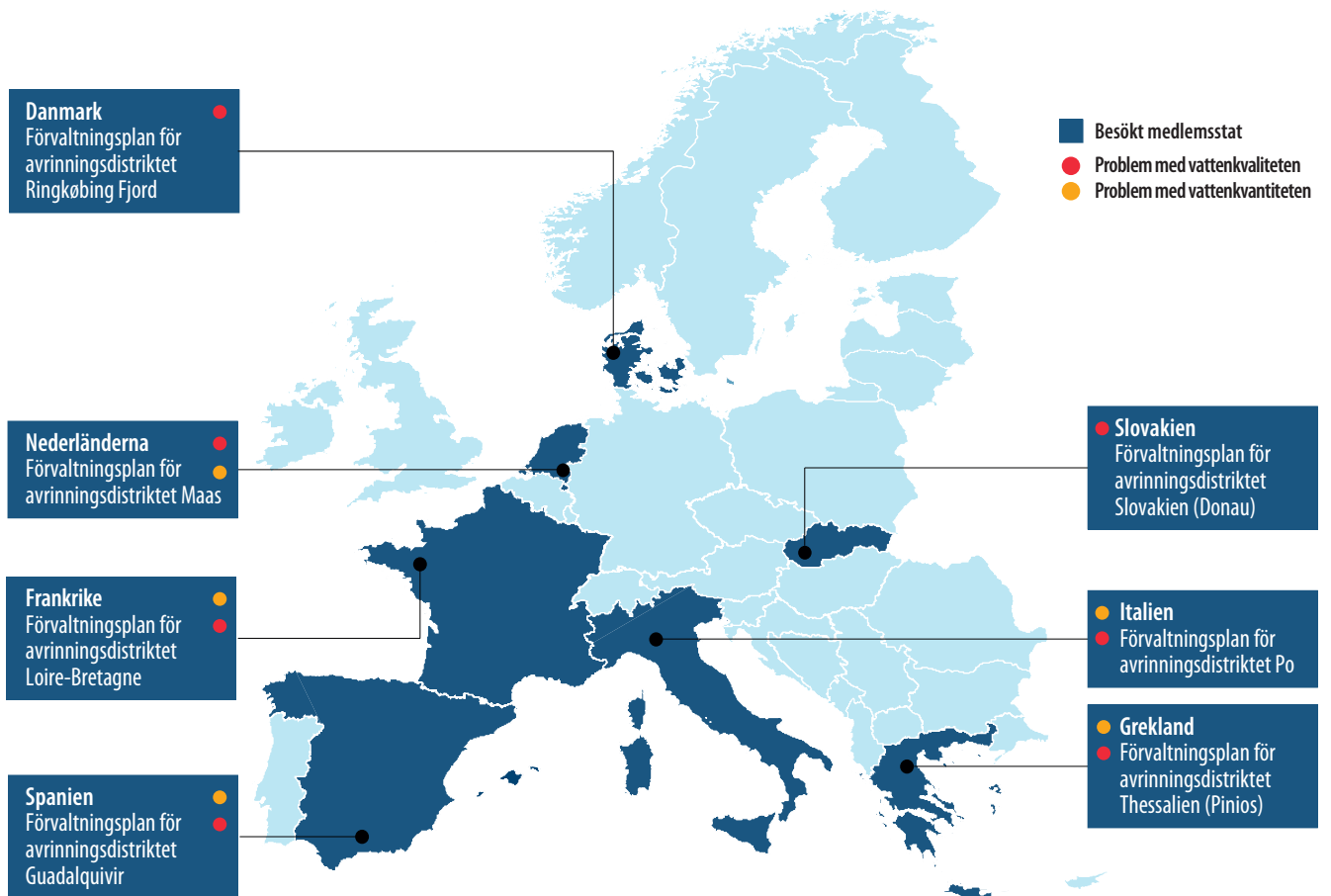
### 17

Revisionen genomfördes från oktober 2012 till juli 2013. Revisionsbevis samlades in på följande sätt:

- Dokumentgranskningar och intervjuer med kommissionens avdelningar och med Europeiska miljöbyrån.
- Granskningsbesök i sju medlemsstater: Danmark, Grekland, Spanien (Andalusien), Frankrike, Italien (Lombardiet), Nederländerna och Slovakien. Dessa medlemsstater har allvarliga problem med vattenkvaliteten (t.ex. hög koncentration av näringsämnen som nitrater) och/eller vattenkvantiteten (t.ex. hård belastning på vatten eller intensiv bevattning). I varje besökt medlemsstat valde revisionsrätten ut ett avrinningsdistrikt och inriktade revisionen på ett område med en specifik förvaltningsplan för avrinningsdistrikt (se **figur 2**).
- En elektronisk enkät bland 140 organ för jordbruksrådgivning i de sju medlemsstaterna och samråd med paraplyorganisationer för jordbruk på EU-nivå.

Figur 2

Urval av medlemsstater som besöktes vid revisionen



## Tidigare revisioner

### 18

Under de senaste 20 åren har revisionsrätten offentliggjort rapporter som direkt eller indirekt behandlar EU:s vattenpolitik och som också delvis hänvisar till GJP, men ingen av dem har uteslutande inriktats på kopplingarna mellan EU:s vattenpolitik och GJP.

### 19

I särskild rapport nr 8/2008 tog revisionsrätten upp den komplicerade omständigheten att det dels finns föreskrivna krav (tvärvillkor), dels ekonomiska incitament (stöd för miljövänligt jordbruk) när det t.ex. gäller buffertremsor och kritiserade tvärvillkorens begränsade tillämpningsområde när det gäller vatten. I rapporten påpekades även brister i hur medlemsstaterna definierade krav och normer. I särskild rapport nr 7/2011 om stöd för miljövänligt jordbruk konstaterade revisionsrätten att målen för detta system inte var tillräckligt specifika, att det fanns brister i beräkningen av stödbelopp och att stödet inte var tillräckligt riktat. I särskild rapport nr 5/2011 om systemet med samlat gårdsstöd konstaterade revisionsrätten att det inte fanns någon direkt koppling mellan stödet från systemet med samlat gårdsstöd och de kostnader som jordbrukare ådrog sig när de fullgjorde sina skyldigheter, att det inte gick att göra någon direkt koppling mellan stöd från systemet med samlat gårdsstöd och de positiva externa effekter för allmänheten som jordbruksverksamheten genererar och att reduktionen av betalningarna om tvärvillkoren inte följts inte var tillräckligt avskräckande.

### 20

Inom ramen för de årliga revisionsförklaringarna granskar revisionsrätten uppfyllelsen av tvärvillkor och efterlevnaden av de särskilda regler som styr landsbygdsutvecklingsstöd genom att kontrollera ett urval transaktioner. Lakttagelserna från dessa revisioner har beaktats i denna rapport.

## Brister i genomförandet av EU:s vattenpolitik har hindrat dess integrering i GJP

### 21

Ramdirektivet om vatten är en central del av EU:s vattenpolitik eftersom det, tillsammans med tillhörande direktiv<sup>16</sup>, tar upp de största belastningarna på inlandsvatten som föroreningar, hydro-morfologi och kvantitetsproblem. En viktig förutsättning för integreringen av vattenpolitikens mål i GJP är att medlemsstaterna utarbetar sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och tillhörande åtgärdsprogram vid en lämplig tidpunkt (se **figur 1**) och att det i dessa programdokument tydligt framgår vilka åtgärder som man tänker vidta för att komma till rätta med stora belastningar och uppnå målen i ramdirektivet om vatten. Hittills har dock genomförandet av själva ramdirektivet om vatten drabbats av stora förse-ningar. Revisionsrätten konstaterade att kvaliteten på de programdokument som medlemsstaterna har utarbetat om EU:s vattenpolitik är bristfällig och att kommissionen i rättsligt hänseende har begränsat inflytande över kvaliteten på dessa programdokument.

## Förse- nat genomförande av ramdirektivet om vatten

### 22

Enligt ramdirektivet om vatten ska medlemsstaterna utarbeta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och bland annat för varje berört avrinningsdistrikt specificera betydande belastningar på vatten, mål och konkreta åtgärder som ska vidtas<sup>17</sup> när det gäller vatten och även uppgifter om hur åtgärderna ska finansieras. I de fall då GJP-finansiering planeras bör detta tydligt framgå.

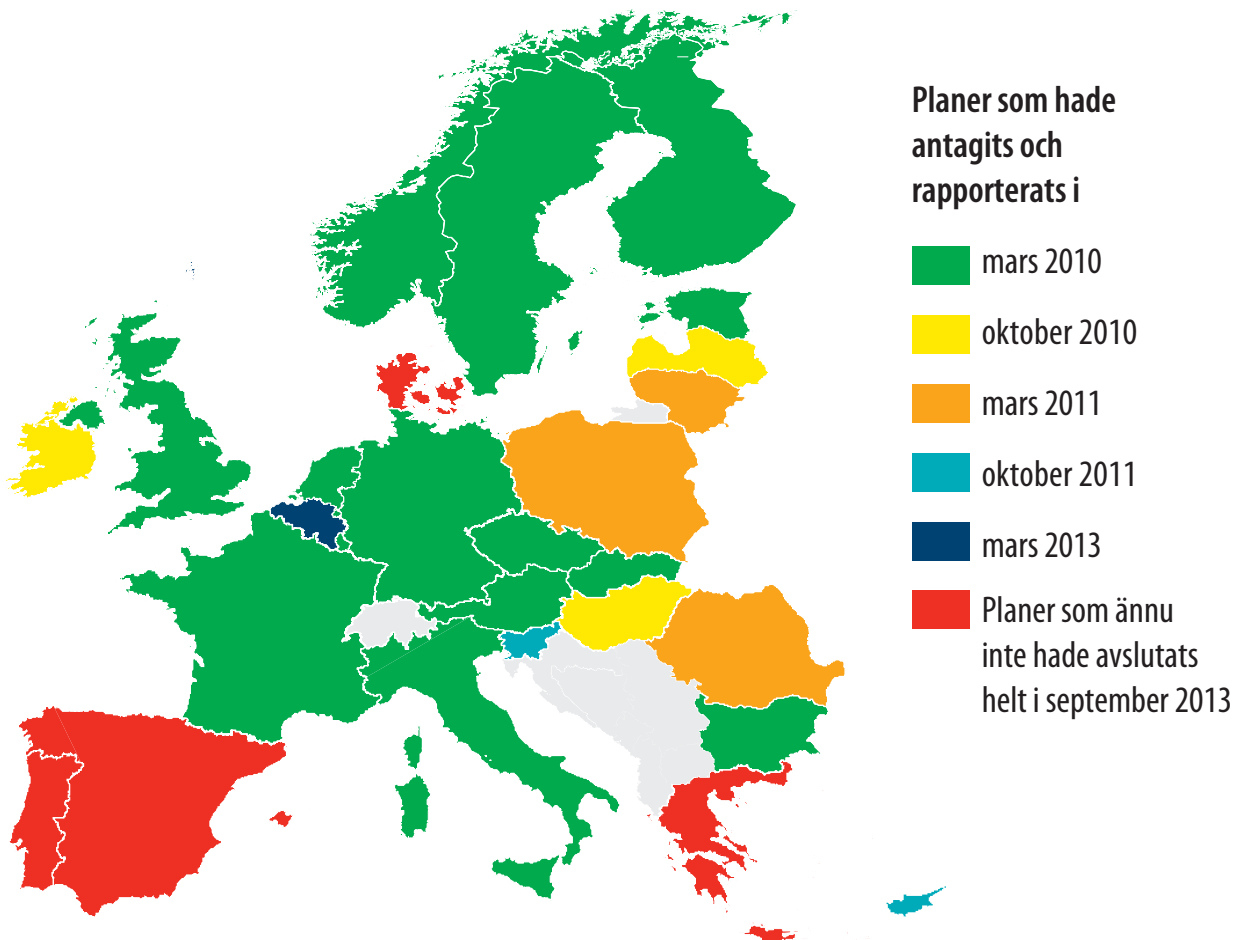
### 23

Förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt skulle offentliggöras senast den 22 december 2009 och rapporteras till kommissionen senast den 22 mars 2010<sup>18</sup>. Inte ens hälften av medlemsstaterna lyckades dock hålla tidsfristen<sup>19</sup>. I september 2013 hade fyra länder (Danmark, Grekland, Portugal och Spanien) fortfarande inte antagit några av de förvaltningsplaner som de ansvarade för. I **figur 3** finns en översikt över datum för antagande av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt.

- 16 Badvattendirektivet (76/160/EEG), fågeldirektivet (79/409/EEG), dricks-vattendirektivet (80/778/EEG), ändrat genom direktiv (98/83/EG), Direktivet om risker för storolyckor (Sevesodirektivet) (96/82/EG), direktivet om miljökonsekvensbedömningar (85/337/EEG), direktivet om avloppsslam (86/278/EEG), direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG), direktivet om växtskyddsmedel (91/414/EEG), nitratdirektivet (91/676/EEG), habitatdirektivet (92/43/EEG) och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (96/61/EG).
- 17 Fullständiga uppgifter om vilket innehåll förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt ska ha finns i bilaga VII till ramdirektivet om vatten.
- 18 Artiklarna 13.6 och 15.1 i ramdirektivet om vatten.
- 19 Kommissionen rapporterade att 25 medlemsstater plus Norge i november 2012 hade antagit och rapporterat 121 förvaltningsplaner för sina nationella delar av avrinningsdistrikten av totalt 174. Kommissionens arbetsdokument SWD(2012)379 slutlig 1/30, Bryssel, 14.11.2012: Europeisk översikt (1/2) som åtföljer rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet om vatten (2000/60/EG) – Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. Norge har antagit elva förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten på pilotstadiet. Norge genomför ramdirektivet om vatten inom ramen för EES-avtalet, enligt det tidsschema som anges där.

Figur 3

Översigtskarta över datum för antagande av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt i september 2013



Anmärkning: Danmark – alla förvaltningsplaner som antogs i december 2011 har dragits tillbaka och nya planer diskuteras, Grekland – åtta förvaltningsplaner har antagits (av 14), Spanien – tio förvaltningsplaner har antagits (av 25) och Portugal – åtta förvaltningsplaner har antagits (av nio).

**24**

Enligt ramdirektivet om vatten ska varje förvaltningsplan innehålla ett program med åtgärder mot olika belastningar som konstaterats lokalt på avrinningsdistriktsnivå, bland annat åtgärder som gäller jordbruket (se **ruta 2**). Åtgärderna skulle ha

varit operativa senast den 22 december 2012<sup>20</sup>. Vid revisionsrättens granskningsbesök i medlemsstaterna analyserade granskningsteamerna denna aspekt med särskild tonvikt på jordbruksåtgärder och konstaterade att merparten av åtgärderna ännu inte var operativa (se **ruta 3**).

20 Artikel 11.7 i ramdirektivet om vatten.

**Ruta 2****Typer av åtgärder som ingår i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt**

I bilaga VI till ramdirektivet om vatten listas de typer av åtgärder som ska ingå i åtgärdsprogrammen, varav några har direkt koppling till jordbruk. Exempel är

- åtgärder för hantering av efterfrågan på vatten, bland annat främjande av anpassad jordbruksproduktion, t.ex. odling av grödor som kräver små vattenmängder inom områden som påverkas av torka,
- åtgärder som syftar till utsläppsreglering, som gödning genom injektion i stället för ytbeläggning,
- effektivitets- och återanvändningsåtgärder, bland annat främjande av vatteneffektiv teknik inom industrin och vattenbesparande bevattningsmetoder.

**Ruta 3****Genomförandet av jordbruksåtgärder i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt var försenat**

I Italien (förvaltningsplan för avrinningsdistriktet Po) är endast tre av de fem jordbruksåtgärder som ska genomföras på kort sikt operativa i alla regioner. En fjärde åtgärd genomförs endast i en del av avrinningsdistriktet, och den sista åtgärden genomförs endast i vissa områden på grund av att den strider mot lokal lagstiftning.

I Frankrike (förvaltningsplan för avrinningsdistriktet Loire-Bretagne) är åtgärderna alltför allmänna för att vara operativa eftersom de behöver utvecklas ytterligare i lokala vattenförvaltningsplaner. I september 2013 omfattades mindre än hälften av avrinningsdistriktet av en sådan lokal vattenförvaltningsplan.

I Grekland (förvaltningsplan för avrinningsdistriktet Thessalien) var fem av de sex åtgärder som granskades under revisionsrättens granskningsbesök inte operativa den 22 december 2012.

25

Om det inte finns en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt där målen på avrinningsdistriktsnivå fastställs saknar medlemsstaterna ett viktigt riktmärke i förhållande till vilket de kan anpassa de vattenrelaterade målen i sina landsbygdsutvecklingsprogram. Det gör att landsbygdsutvecklingsmedel inte används med vederbörlig hänsyn till kriterierna för EU:s vattenpolitik.

Åtgärdsprogrammets kvalitet är bristfällig

26

Via en av sina expertgrupper har kommissionen gett vägledning om planerade jordbruksåtgärder i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, som måste vara tydliga, medge insyn och vara operativa på jordbruksföretagsnivå<sup>21</sup>.

27

Revisionsrätten använde de kriterier som fastställs i kommissionens riktlinjer och gjorde en fördjupad analys av sex jordbruksåtgärder för var och en av de sju förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som valts ut för revisionen (se **tabell 2**). Resultatet av det arbetet visar att merparten av de analyserade åtgärderna inte är rätt utformade i fråga om tillämpningsområde, mål, tidsram, övervakningssystem och/eller spridning av resultat.

28

Kommissionen har också dragit slutsatser av sin egen övervakning av ramdirektivet om vatten i fråga om kvaliteten på åtgärdsprogrammen. Efter att ha granskat de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som lämnats in till och med mitten av 2012 konstaterade kommissionen att många förvaltningsplaner i princip inte innehåller någon information om hur åtgärderna ska genomföras när det gäller tidpunkt, finansiering och övervakning<sup>22</sup>.

- 21 *Guidance for administrations on making WFD agricultural measures clear and transparent at farm level.* Riktlinjerna utarbetades via ett samarbetsprogram där partner i den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet deltog i och fick stöd av vattendirektörerna i maj 2011.
- 22 Kommissionens arbetsdokument: Europeisk översikt (2/2) som åtföljer rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet om vatten (2000/60/EG) – Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.

Tabell 2

Fördjupad analys av sex jordbruksåtgärder som ingår i åtgärdsprogrammen i sju förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt<sup>1</sup>

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
I åtgärderna anges vad som krävs för att målet ska uppnås.	Orange	Orange	Röd	Röd	Röd	Grön	Röd
Åtgärderna identifieras som grundläggande (dvs. obligatoriska) eller kompletterande.	Grön	Grön	Grön	Grön	Grön	Grön	Grön
Åtgärderna fastställs på deldistriktsnivå eller regional/lokal nivå. När detta inte är fallet ges övertygande skäl till att åtgärder fastställs för hela avrinningsområdet.	Grön	Orange	Grön	Grön	Grön	Grön	Röd
Åtgärdsprogrammet har tydliga mål för dessa åtgärder.	Grön	Orange	Röd	Röd	Röd	Orange	Röd
Åtgärdsprogrammet har ett tydligt system för att övervaka hur långt man har kommit med åtgärderna.	Grön	Röd	Röd	Röd	Röd	Orange	Röd

- Alla sex åtgärder som analyserades uppfyllde kriteriet
- Vissa av de åtgärder som analyserades uppfyllde kriteriet
- Ingen av de åtgärder som analyserades uppfyllde kriteriet

1 Bedömningen av de danska förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt genomfördes utifrån de förvaltningsplaner som godkändes i december 2011. Men de planerna drogs tillbaka och nya planer är under samråd.

## I praktiken har kommissionen begränsat inflytande över kvaliteten på ramdirektivets programdokument

### 29

Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt bör garantera att målet om god status på vattenförekomster uppnås senast 2015. Trots att kommissionen, i sin roll som "fördragets väktare"<sup>23</sup>, ska se till att detta görs ansvarar den inte för att godkänna förvaltningsplanerna. Om kommissionen bedömer att kvaliteten på förvaltningsplanerna är otillräcklig är den hänvisad till rättsliga åtgärder.

### 30

Europeiska unionens domstol har utfärdat flera avgöranden utifrån ramdirektivet om vatten angående detta. Men ärendena handlade om sådana bestämmelser i ramdirektivet om vatten som kan anses vara lättfattliga (t.ex. att införlivandeåtgärder inte har meddelats, sen rapportering och sent antagande av övervakningsprogram och förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt) och inte om mer komplicerade ärenden som gäller tolkningen av nyckelbegrepp som vattentjänster eller tillämpning av undantag enligt artikel 4 i ramdirektivet om vatten<sup>24</sup>. Rättsliga åtgärder pågår ofta i flera år och avgörandena utfärdas långt efter det att tidsfristen för att uppfylla kravet har löpt ut. Kommissionen har visserligen inrättat arbetsgrupper och anordnat seminarier med företrädare för medlemsstaterna för att förbättra kvaliteten på förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, men den har begränsad kapacitet att påverka graden av ambition från medlemsstaternas sida.

### 31

Revisionen visade att ambitionen i medlemsstaternas åtgärdsprogram varierar. I artikel 4 i ramdirektivet om vatten fastställs målet att uppnå god vattenstatus i alla medlemsstater senast 2015. I samma artikel medges undantag när medlemsstaterna kan motivera det. Olika medlemsstater bedömer de omständigheter som motiverar undantag på mycket olika sätt. I sin bedömning av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt<sup>22</sup> har kommissionen medgett följande:

- Det saknas i allmänhet en lämplig och öppet redovisad motivering av de kriterier som tillämpas för att undantag ska kunna beviljas enligt artikel 4.4 och 4.7.
- Tolkningen av de olika skälen till att undantag beviljas har varierat kraftigt mellan olika medlemsstater.
- Den omfattande användningen av undantag kan spegla den låga ambitionsnivån i många av planerna när det gäller uppfyllelsen av miljömålen.

23 Enligt artikel 258 i Lissabonfördraget ska kommissionen övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av detta.

24 Kommissionens arbetsdokument SWD(2012)379 slutlig 1/30, Bryssel, 14.11.2012: Europeisk översikt (1/2) som åtföljer rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet om vatten (2000/60/EG) – Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.



32

På liknande sätt lägger medlemsstaterna fram nitratåtgärdsprogram med varierande ambitionsnivåer när de genomför nitratdirektivet, som är en integrerad del av ramdirektivet om vatten och som ska åtgärda erkända och beständiga föroreningsproblem i vattenförekomster (se ruta 4). Dessa program behöver inte godkännas av kommissionen. Det leder till att det

t.ex. finns stora skillnader mellan de kriterier som medlemsstaterna använder när de fastställer sårbara områden eller vilka åtgärder som ska vidtas. I de fall som granskades inom nitratåtgärdsprogrammen visar de utdragna rättsliga åtgärderna att kommissionen har begränsad möjlighet att påverka kvaliteten på medlemsstaternas program (se ruta 5).

Ruta 4

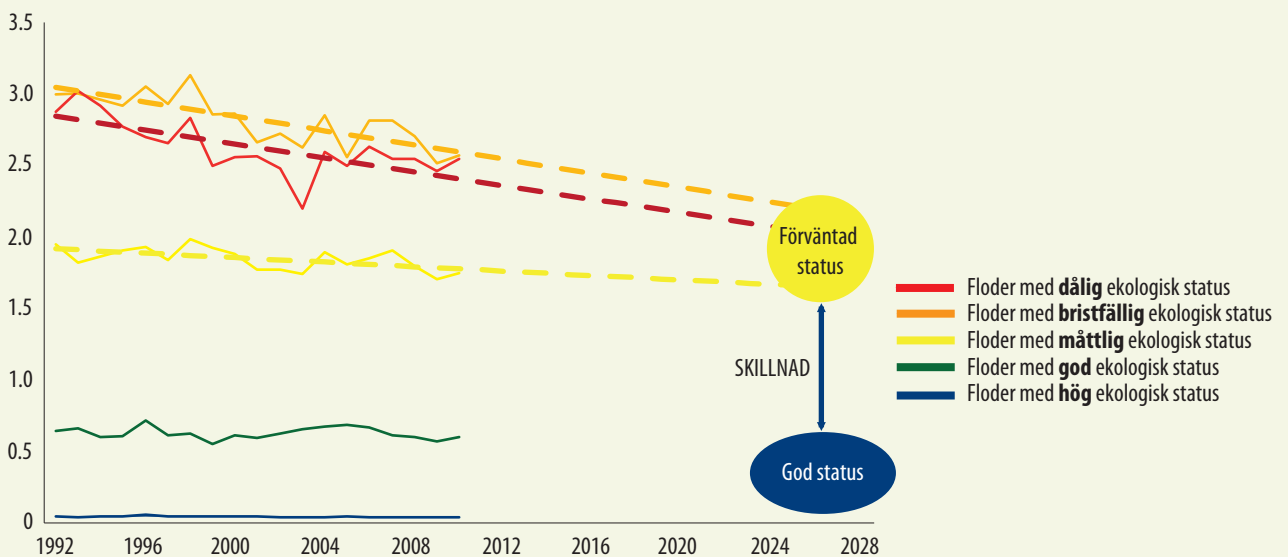
Nitratföroreningars betydelse

Aktuella rapporter från Europeiska miljöbyrån visar att den nuvarande trenden vad gäller nitratnivåer inte är tillräcklig för att man ska uppnå god status ens till 2027 (se figur 4). Europeiska miljöbyrån medger i sin rapport nr 8/2012 att den positiva utvecklingen av nitrathalten delvis beror på åtgärder som minskar jordbrukets införsel av nitrater på europeisk nivå och medlemsstatsnivå, men påpekar att det krävs ytterligare åtgärder för att minska föroreningar från diffusa källor om merparten av vattenförekomsterna ska ha nitrathalter som är likvärdiga med hög eller god ekologisk status 2027.

Figur 4

Nitrattrender visar att det fortfarande kommer att finnas ett glapp mellan god status och förväntad status 2027

Genomsnittlig total nitrat halt i floder (mg N/l)



Data för dåliga och bristfälliga floder utgör 29 % av det totala antalet floder  
 Data för måttligt goda floder utgör 48 % av det totala antalet floder

Källa: Anpassad från Europeiska miljöbyråns rapport nr 9/2012.

## Tjugo år efter det att nitratdirektivet trädde i kraft är det fortfarande problem med genomförandet i vissa medlemsstater

Nitratdirektivet trädde i kraft 1991. Men 2013 fanns det fortfarande fall av överträdelser avseende korrekt och fullständig tillämpning av direktivet och nitratåtgärdsprogrammets lämplighet i åtta medlemsstater (Bulgarien, Tyskland, Estland, Grekland, Frankrike, Lettland, Polen och Slovakien) som inte hade avgjorts.

Den 13 juni 2013 t.ex. dömde Europeiska unionens domstol (i mål C-193/12) Frankrike för att ha underlåtit att ange flera områden såsom nitratkänsliga. I vissa av de områdena låg nitrathalten i grundvattnet över 50 mg/l (vilket är den högsta tillåtna halten i dricksvatten) och i andra fanns det risk för ytvatteneutrofiering om inga handlingsplaner genomfördes.

## Tvårvillkorens effekt på vattenfrågor har hittills varit begränsad

### 33

Resultatet av revisionsrättens enkät (se punkt 17)<sup>25</sup> visar att tvårvillkoren har ökat medvetenheten bland jordbrukare och lett till vissa förändringar av jordbruksmetoder vad gäller vatten. Tvårvillkorens effekt har dock hittills varit begränsad, både därför att flera viktiga vattenrelaterade frågor inte ingår i tvårvillkoren och därför att de påföljder som fastställs enligt tvårvillkoren inte beräknas på grundval av kostnaden för den skada som orsakats och därför kanske bara utgör en del av denna kostnad. Dessutom gör de brister som konstaterats i tillämpningen av tvårvillkoren i medlemsstaterna att deras potentiella effekt minskar ytterligare. Dessa omständigheter diskuteras mer ingående nedan.

## Systemet med tvårvillkor har effekt men utnyttjas inte fullt ut

### Enkätresultaten visar på ökad medvetenhet bland jordbrukare och på vissa förändringar av jordbruksmetoder vad gäller vatten

### 34

Eftersom det saknas undersökningar på EU-nivå om tvårvillkorens och landsbygdsutvecklingens effekt på jordbrukares medvetenhet och jordbruksmetoder vad gäller vatten genomförde revisionsrätten en enkät bland 140 organ inom jordbruksrådgivning i sju medlemsstater. Enkäten visar att i de medlemsstater/regioner som ingick i urvalet har införandet av tvårvillkor gjort jordbrukarna mer medvetna (se **figur 5**) och lett till förändringar av jordbruksmetoder vad gäller vatten, särskilt i fråga om nitrater och bekämpningsmedel (närmare uppgifter finns i **bilaga II**).

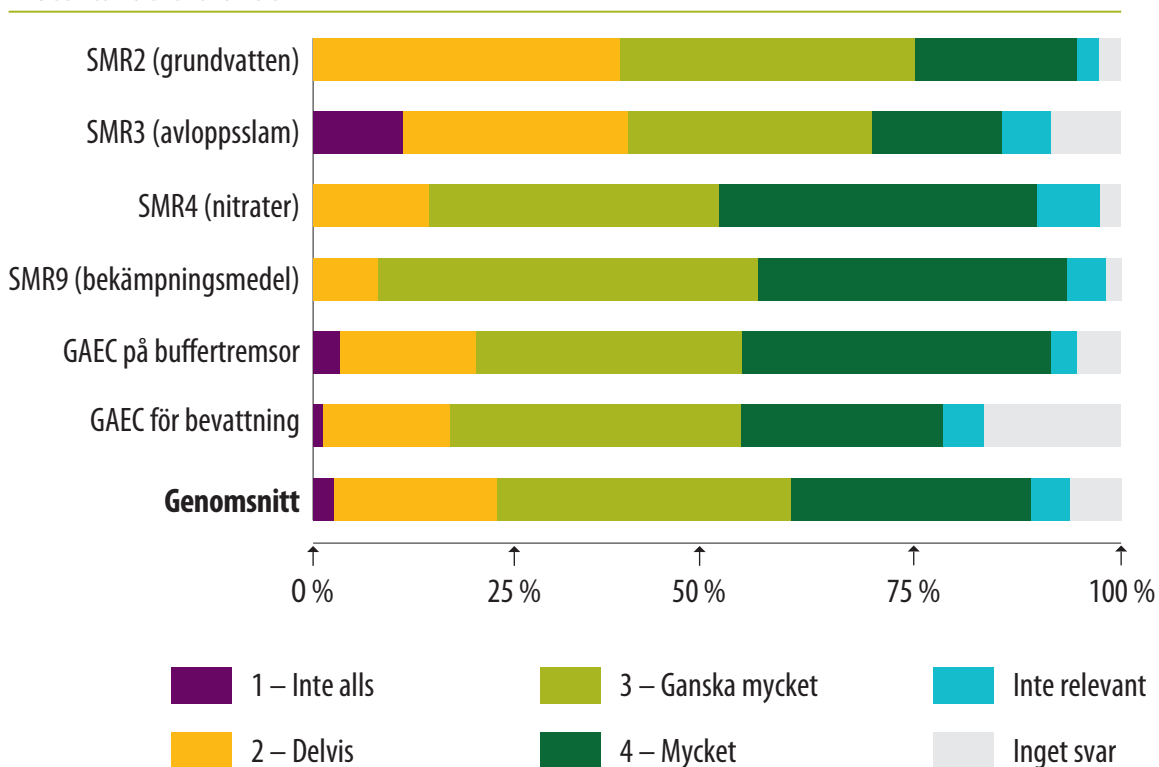
25 Detaljerade resultat av enkäten finns på revisionsrättens webbplats ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

Figur 5

**Ökad medvetenhet bland jordbrukare efter det att tvärvillkor infördes**

På en skala från 1 (inte alls) till 4 (mycket), hur mycket anser du att införandet av tvärvillkor har ökat jordbrukarnas medvetenhet om jordbrukets effekt på vatten?

Procentandel svarande



## Tvårvillkorens effekt är begränsad eftersom ett antal vattenrelaterade frågor inte omfattas av tvårvillkor

### 35

För närvarande innehåller inte tvårvillkoren<sup>26</sup> några krav på att jordbrukare ska begränsa användningen av fosfor på sin mark eller tillförseln av bekämpningsmedel<sup>27</sup> i vattenförekomsternas omedelbara närhet, inte ens i de fall då man är överens om att detta är frågor som måste åtgärdas. Fosfor finns i gödselmedel och används i djurfoder. Det kan orsaka problem med vattenkvaliteten, t.ex. eutrofiering. Bekämpningsmedel skyddar visserligen grödor från skador orsakade av ogräs, sjukdomar och insekter, men kan också skada människor, naturen och miljön. Endast en obetydlig del av de använda bekämpningsmedlen når fram till skadedörare, vilket gör att merparten av bekämpningsmedlen påverkar miljön, t.ex. vattenförekomster. Men en del medlemsstater har tagit initiativ till att åtgärda problemen, också då de inte är skyldiga att göra det (t.ex. genom att införa begränsningar för användningen av bekämpningsmedel i normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på buffertremsor) (närmare uppgifter finns i **bilaga III**).

- 26 Vissa medlemsstater, t.ex. Nederländerna, har tagit med fosfor i sina nitratåtgärdsprogram, men överträdelser mot dessa krav leder inte till någon påföljd enligt tvårvillkoren. När det gäller bekämpningsmedel, endast vissa mycket farliga sådana, kan medlemsstaterna när de tillåter att de används upprätta buffertzoner längs vattendragen där det är förbjudet att spreja.
- 27 Bekämpningsmedel kan användas för att skydda växter eller grödor från skador orsakade av ogräs, sjukdomar eller insekter. I den meningen kallas de även växtskyddsmedel.

## 36

Hållbar användning av bekämpningsmedel, särskilt i enlighet med principerna för integrerat växtskydd, skulle från början ingå i tvärvillkoren från och med 2014. Men enligt förordning (EU) nr 1306/2013<sup>28</sup> är tidsramen för när det ska ske nu oviss (se **ruta 6**).

## 37

Att vissa krav som härrör från ramdirektivet om vatten och från direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel införs som förväntat i tvärvillkoren borde göra att de problem som tas upp i punkt 35 blir åtgärdade. Diskussioner om kommissionens förslag till GJP-reform efter 2014 har

resulterat i följande uttalande: "Rådet och Europaparlamentet uppmanar kommissionen att övervaka medlemsstaternas införlivande och genomförande" av ramdirektivet om vatten och direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel och "att i förekommande fall, när dessa direktiv har genomförts i samtliga medlemsstater och de förpliktelser som är direkt tillämpliga på jordbrukare har fastställts, lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av denna förordning i syfte att ta med relevanta delar av dessa direktiv i systemet för tvärvillkor"<sup>29</sup>. När detta ska ske beror därför på hur långt medlemsstaterna har kommit med att införa direktiven. Det tyder på att det kan ta mycket lång tid att genomföra ett mycket viktigt politiskt beslut.

28 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 549).

29 Gemensamt uttalande från Europaparlamentet och rådet om tvärvillkor som bifogas förordning (EU) nr 1306/2013.

## Ruta 6

### Hållbar användning av bekämpningsmedel: två steg framåt, ett steg bakåt

År 2009 antog Europaparlamentet och rådet en förordning om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden<sup>30</sup>. Ett syfte med förordningen var att hållbar användning av bekämpningsmedel (och särskilt principerna för integrerat växtskydd) skulle ingå i tvärvillkoren (genom det föreskrivna verksamhetskravet 9) från och med 2014.

I sitt förslag till förordning om finansieringen av GJP under perioden 2014–2020<sup>31</sup> (som ledde till förordning (EU) nr 1306/2013) undantog dock kommissionen uttryckligen hållbar användning av bekämpningsmedel och integrerat växtskydd från tvärvillkorens tillämpningsområde och strök den mening som särskilt hänvisade till detta<sup>32</sup>.

Även om hållbar användning av bekämpningsmedel skulle ingå i tvärvillkoren från 2014 innebär den nuvarande förordningen att tidsramen är oviss.

30 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 24.11.2009, s. 1).

31 KOM(2011) 628 slutlig/2.

32 Förordning (EG) nr 1107/2009, tredje meningen i artikel 55: "Med korrekt användning ska även avses att bestämmelserna i direktiv 2009/128/EG följs, särskilt de allmänna principerna för integrerat växtskydd som avses i artikel 14 i och bilaga III till det direktivet, som ska tillämpas senast den 1 januari 2014."

**Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden när det gäller tillståndsförfaranden för bevattning har liten effekt eftersom kommissionen inte begär att medlemsstaterna ska ta fram specifika krav**

### 38

Till skillnad från de föreskrivna verksamhetskraven används normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden till att främja goda jordbruksmetoder för vilka det (ännu) inte finns någon miljölagstiftning på EU-nivå genom nya krav på jordbrukarna. Men kommissionen har inte föreslagit att man ska fastställa normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden när det gäller tillståndsförfaranden för bevattning<sup>33</sup> på ett sådant sätt att det främjar goda jordbruksmetoder. I normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för bevattning hänvisar man till befintlig nationell eller regional lagstiftning men inför inga nya krav. Det finns inget krav på att man ska fastställa tillståndsförfarandenas olika delar – t.ex. tillstånd för vattenuttag, vattenmätare och rapportering om vattenanvändning – i de fall då sådana inte redan finns.

### 39

I ett land med mycket bristfälliga eller icke-existerande tillståndsförfaranden kommer därför normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på det här området inte att få någon effekt (se **ruta 7**), och det kan få särskild betydelse i områden som lider av vattenbrist (se **ruta 8**).

33 "Följ tillståndsförfarandena för användning av vatten för bevattning."

#### Ruta 7

### Ett exempel på bristfälliga tillståndsförfaranden

I Grekland krävdes det enligt ett ministerbeslut från juni 2011 att jordbrukare skulle ansöka om ett vattentillstånd senast den 16 december 2011 (också de som redan hade ett giltigt tillstånd). Tidsfristen för att ansöka om tillstånd förlängdes dock upprepade gånger till den 16 juni 2012, den 17 december 2012, den 15 maj 2013 och nu senast till den 15 januari 2014. I avrinningsdistriktet Pinios (Thessalien) överstiger det totala antalet borrhål 30 000 och kan vara så stort som 33 000, av vilka merparten saknar tillstånd<sup>34</sup>.

Revisionsrätten konstaterade också brister i kontrollerna av dessa tillstånd (se **ruta 9**).

34 Förvaltningsplan för avrinningsdistriktet Thessalien. Undersökning som genomförts av *Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans*, s. 103.

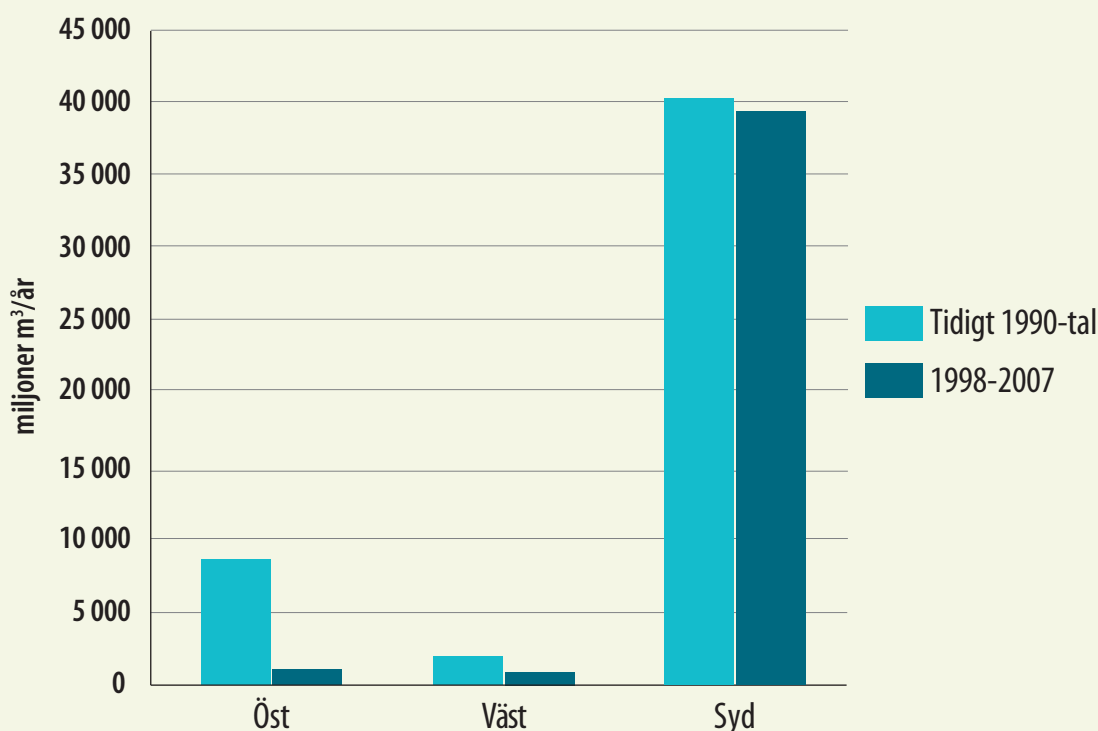
### Konstbevattnat jordbruk breder ut sig i områden med vattenbrist

För stort vattenuttag genom bevattning är ett erkänt problem, särskilt i Sydeuropa, där det konstbevattnade jordbruket har ökat de senaste decennierna<sup>35</sup>. Trots att vattenuttag till bevattning minskade något mellan början av 1990-talet och decenniet från 1998 till 2007 (se **figur 6**) och trots effektivare bevattning tack vare mer utbredd användning av droppbevattning står vattenresurserna fortfarande under hårt tryck i vissa områden, vilket leder till sjunkande akvifera nivåer, ökat inflöde av saltvatten och uttorkning av våtmarker<sup>36</sup>.

35 Europeiska miljöbyråns rapport nr 2/2009. *Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought* (vattenresurser i Europa – att möta vattenbrist och torka).

36 *Water resources: quantity and flows – SOER 2010 thematic assessment* (vattenresurser: kvantitet och flöden – tematisk bedömning i SOER, (State and Outlook Report) 2010), Europeiska miljöbyråns rapport om miljösituationen 2010, Europeiska miljöbyrån (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>) konsulterad den 5 oktober 2012.

### Vattenuttag för bevattning



Anmärkning: Öst: Bulgarien (1990;2007), Tjeckien (1990;2007), Ungern (1992;2006), Lettland (1991;2007), Polen (1990;2007), Rumänien (1990;2006), Slovakien (1990;2007) och Slovenien (1990;2007), Väst: Österrike (1990;2002), Belgien (1994;2007), Danmark (1990;2004), England och Wales (1990;2006), Finland (1994;2005), Tyskland (1995;2002), Nederländerna (1995;2006), Norge (1995;2006) och Sverige (1990;2007). Syd: Frankrike (1991;2006), Grekland (1990;2007), Portugal (1990;1998) och Spanien (1991;2006).

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

## Brister i tillämpningen av tvärvillkor

### Det finns brister på jordbruksföretagsnivå i tillämpningen av vattenrelaterade tvärvillkor i medlemsstaterna

#### 40

Under sina DAS-revisioner i de olika EU-medlemsstaterna konstaterar revisionsrätten ofta överträdelser av vattenrelaterade tvärvillkor på jordbruksföretagsnivå, varav de flesta är stödmottagares överträdelser av det föreskrivna verksamhetskravet 4 (skydda vatten i nitratkänsliga områden): otillräckliga lageranläggningar eller otillräcklig lagringskapacitet för gödsel, ofullständiga eller felaktiga register över gödselmedel, avsaknad av kväveanalyser, nitratutsläpp på mer än 170 kg/ha, lagring av gödsel på mark under en förbjuden period osv. Andra iakttagelser gäller det föreskrivna verksamhetskravet 2 (skydd av grundvatten), 9 (växtskyddsmedel) och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på buffertremsor.

## Systemet för kontroller av tvärvillkor har brister i medlemsstaterna

#### 41

Medlemsstaterna ansvarar för att genomföra tvärvillkor. När det gäller föreskrivna verksamhetskrav innebär det att de ska införa relevanta delar av den särskilda lagstiftningen i tvärvillkorens tillämpningsområde. När det gäller normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden innebär det att de ska införa relevanta normer i nationell eller regional lagstiftning och fastställa de praktiska krav och normer som jordbrukarna förväntas uppfylla. Medlemsstaterna ska också informera jordbrukarna om dessa krav och inrätta ett förvaltnings- och kontrollsystem som gör det möjligt att kontrollera ett urval av stödmottagare på plats och fastställa påföljder vid bristande efterlevnad.

#### 42

En inneboende begränsning i systemet för kontroller av tvärvillkor är att somliga krav till sin natur är mycket svåra att kontrollera. Till exempel gäller ett av kraven tidpunkten och metoden för att använda bekämpningsmedel. Här ligger svårigheten i det faktum att man vanligtvis anmäler kontroller av tvärvillkor på förhand och därför är det högst osannolikt att en inspektör möter en jordbrukare som använder en förbjuden produkt eller gör det på ett olagligt sätt. Andra krav kan endast kontrolleras under en bestämd period av året eller bara när de meteorologiska förhållandena tillåter det (t.ex. då det inte förekommer några starka vindar eller frost), något som inte nödvändigtvis sammanfaller med tidpunkten för besöket på plats.



## 43

I de besökta medlemsstaterna konstaterades brister i systemet för kontroller av vattenrelaterade tvärvillkor vid förvaltningsmyndigheterna:

- Detaljerade arbetsinstruktioner finns endast för ett begränsat antal kontroller, och vissa instruktioner är så allmänt hållna att det inte går att garantera att inspektörerna vet exakt vad och hur de ska kontrollera och inte heller att de olika inspektörerna genomför kontrollerna på samma sätt.
- Obligatoriska kontroller infördes på ett sent stadium eller saknas fortfarande.
- Kontroller på plats är starkt koncentrerade till hösten. Detta strider inte bara mot vissa lagbestämmelser<sup>37</sup> utan innebär dessutom att ett antal vattenrelaterade krav (som förbudet att sprida gödsel på odlade buffertremsor) inte kan kontrolleras visuellt på fältet.
- De kontroller som gäller god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för bevattning var inte fullständiga (se **ruta 9**).

### Kommissionen ser inte till att normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är tillräckliga på medlemsstatsnivå

## 44

Syftet med de normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som fastställts inom systemet med tvärvillkor är att införa en grundläggande god praxis<sup>38</sup>. Medlemsstaterna förväntas fastställa minimikrav som tar hänsyn till inhemska agronomiska, miljömässiga och klimatrelaterade förhållanden.

## 45

I dagsläget får kommissionen endast begränsad information via en elektronisk databas om hur normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden genomförs i medlemsstaterna. Informationen består av hänvisningar till gällande inhemska lagstiftning och sammanfattningar från varje medlemsstat. Informationen lämnas på den geografiska nivå som medlemsstaterna själva bedömer lämplig. I t.ex. de medlemsstater som besöktes under revisionen finns ingen information om hur normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden genomförs på regional nivå (som i Italien och Spanien).

37 Artikel 53.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, 2.12.2009, s. 65) och artikel 14.1 i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (EUT L 25, 28.1.2011, s. 8).

38 Europaparlamentet. *Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture* (hållbar förvaltning av naturresurser med inriktning på vatten och jordbruk). Undersökning – Slutrapport, maj 2013 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN\\_ET\(2013\)488826.EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826.EN.pdf)

### Den faktiska vattenmängd som tagits ut kontrollerades inte i förhållande till den tillåtna kvantiteten

Revisionsrätten konstaterade brister när den kontrollerade kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för bevattning. Denna norm är formulerad på följande sätt: "Följa tillståndsförfarandena för användning av vatten för bevattning." Revisionsrätten hittade flera exempel där den vattenmängd som faktiskt togs ut inte kontrollerades gentemot det tak som angavs i tillståndet, trots att den maximala mängd vatten som fick tas ut enligt en medlemsstats förfaranden skulle anges i tillstånden. En sådan underlåtenhet gör kontrollerna betydligt mindre ändamålsenliga.

Enligt de checklistor som används av tvärvillkorsinspektörerna i Grekland och Spanien kontrolleras för närvarande inte den faktiska vattenmängd som tas ut gentemot tillstånden. I Slovakien konstaterade revisionsrätten att den vattenmängd som togs ut inte ens mättes. Genom kontrollerna kan man därför endast försäkra sig om huruvida ett tillstånd har beviljats men inte huruvida en stödmottagare befinner sig inom de gränser som anges i tillståndet.

## 46

Kommissionen bedömer hur normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden genomförs från en rättslig synpunkt genom en skrivbordsgranskning som bygger på den information som medlemsstaterna har lämnat och som kompletteras vid revisionerna på plats. Kommissionen bedömer inte huruvida de krav som medlemsstaterna har fastställt för de två vattenrelaterade normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är tillräckliga från miljösynpunkt när det gäller målen för vattenskydd. I praktiken varierar kraven för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kraftigt mellan medlemsstaterna. Till exempel varierar minimibredden på buffertrem-sor enligt normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden<sup>39</sup> (se **figur 7**) mellan 25 cm och 10 meter (se **tabell 3**).

## 47

I vissa medlemsstater/regioner får man odla på buffertrem-sor medan de i andra ska vara täckta av gräs eller busksnår. En del medlemsstater gör undantag för ett stort antal vattenförekomster som får ligga på jordbruksmark (se **ruta 10**).

## 48

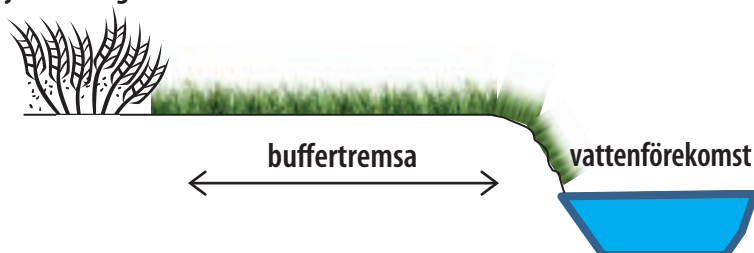
Kraven varierar också mycket kraftigt mellan medlemsstaterna – också mellan dem där det finns en särskild påverkan på vattnet – när det gäller normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för bevattning. Denna norm hänvisar till befintlig lagstiftning i medlemsstaterna men innebär inte att nya skyldigheter införs. I vissa medlemsstater/regioner är skyldigheten att ha tillstånd för vattenuttag kopplad till den mängd som tas ut, det geografiska läget och den typ av vatten som tas ut (yt- eller grundvatten). I vissa medlemsstater är det förbjudet att bevattna lokalt under torrperioder. I andra länder måste jordbrukare rapportera varje år hur stor vattenmängd som använts till bevattning. Revisionsrätten konstaterade fall där tillståndskraven för bevattning inte uppmuntrade jordbrukare att använda mindre vatten. I vissa länder får t.ex. exempel jordbrukare betala i förhållande till företagets areal och inte i förhållande till den faktiska vattenanvändningen.

39 Enligt denna norm ska man åtminstone uppfylla de krav som avser villkoren för att använda gödselmedel på mark nära vattendrag såsom de fastställs i nitratdirektivet.

Figur 7

### Buffertremsa

jordbruksgröda



Tabell 3

### Stor variation i kraven för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för buffertremsor

Land	Bredd på buffertremsa	Skyldigheter och restriktioner
Danmark	minst 2 m	ingen odling, jordbehandling eller plantering
Grekland	mellan 1 och 6 m beroende på lutning och typ av restriktion	ingen odling (1 m) eller inga kvävegödselmedel (2 eller 6 m)
Spanien (Andalusien)	2 till 10 m	ska vara täckt av busksnår inga gödsel- eller bekämpningsmedel
Frankrike	5 m	ska vara täckt av gräs, snår, buskar eller träd inga mineralgödselmedel eller organiska gödselmedel eller bekämpningsmedel
Italien (Lombardiet)	mellan 5 och 3 m beroende på vattenförekomstens status	ska vara täckt av gräs direktsådd, inga oorganiska gödselmedel, ingen gödsel eller slam
Nederländerna	mellan 25 cm och 9 m beroende på grödan och vissa tekniska specifikationer	inga gödselmedel
Slovakien	10 m	inga industriella eller organiska gödselmedel

Ruta 10

### Vattenförekomster som är undantagna från normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på buffertremsor

Medlemsstaterna har undantagit vissa kategorier av vattenförekomster från normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på buffertremsor. I Italien (Lombardiet) krävs det inte buffertremsor vid vattendrag som är kortare än 5 km eller som hör till ett avrinningsområde på mindre än 10 km<sup>2</sup>. Spanien (Andalusien) undantar dammar, bevattningskanaler och diken men utan att definiera dessa vattenförekomster ordentligt och motiverar undantagen med argument som inte har med miljön att göra. Det ökar risken för att ett alltför stort antal vattendrag kommer att undantas från kravet angående buffertremsor, vilket minskar den effekt som tillämpningen av normerna får på vattenkvaliteten.

## Den potential att komma till rätta med vattenproblemen som landsbygdsutvecklingsstödet erbjuder utnyttjas inte fullt ut

### 49

Landsbygdsutvecklingsstödet uppgår till nästan 100 miljarder euro för perioden 2007–2013. I förordning (EG) nr 1698/2005 om landsbygdsutveckling anges skydd av vatten som en av de nyckelfrågor som måste tas upp<sup>40</sup>. I förordningen understryks även att "den verksamhet som Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling [...] bedriver, och de insatser som den bidrar till, måste ha en koppling till och vara förenlig med gemenskapens övriga politik [...]"<sup>41</sup>, t.ex. vattenpolitiken. Landsbygdsutvecklingen har därför stor potential att ställa medel till förfogande och sätta upp tydliga mål i fråga om vatten och på så sätt bidra till att EU:s vattenpolitikmål integreras i GJP.

### 50

Medlemsstaterna mobiliserar landsbygdsutvecklingsmedel via sina landsbygdsutvecklingsprogram (se punkterna 10–11), som innehåller uppsättningar av åtgärder som målpopulationerna (t.ex. jordbrukare) frivilligt kan åta sig att vidta. Mottagare av landsbygdsutvecklingsstöd förbinder sig att uppfylla särskilda villkor som fastställs av medlemsstaten.

### 51

För närvarande utnyttjas inte landsbygdsutvecklingens potential fullt ut. Hur landsbygdsutvecklingsprogrammen genomförs i dagsläget har begränsad effekt på vatten eftersom vattenrelaterad påverkan inte har identifierats på ett uttömmande sätt, eftersom landsbygdsutvecklingsprogram och förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt ännu inte har anpassats till varandra och eftersom det inte alltid går att undkomma negativa bieffekter. Dessutom har stora finansieringsbelopp som är inriktade på vatten inte använts.

40 Skäl 31 i förordning (EG) nr 1698/2005.  
"Stöd för särskilda markförvaltningsmetoder bör bidra till en hållbar utveckling genom att jordbrukarna och skogsbrukarna uppmuntras att främst använda sig av markanvändningsmetoder som är förenliga med behovet att bevara naturmiljön och naturlandskapet samt skydda och förbättra naturresurserna. Stöden bör bidra till att genomföra gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram och ordförandeskapets slutsatser i fråga om strategin för hållbar utveckling. De nyckelfrågor som måste tas upp är bl.a. biologisk mångfald, förvaltning av Natura 2000-områdena, skydd av mark och vatten [...]"

41 Skäl 6 i förordning (EG) nr 1698/2005.

## I medlemsstaternas planer för landsbygdsutvecklingsutgifter beaktas inte alltid EU:s vattenpolitikmål och medlemsstaternas behov när det gäller vatten

## I medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram identifieras inte alltid vattenrelaterade problem på ett uttömmande sätt och de har ännu inte anpassats till förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt

### 52

I varje medlemsstat som besöktes under revisionen granskade revisionsrätten om den miljöbedömning<sup>42</sup> som gjorts i samband med förhandsutvärderingen till landsbygdsutvecklingsprogrammet och de miljöanalyser som genomförts i samband med förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt var fullständiga och enhetliga. Revisionsrätten är visserligen medveten om att det geografiska område som de två utvärderingarna omfattar och även tidpunkten för<sup>43</sup>, karaktären på och syftet med dem kan

skilja sig åt men anser att bedömningen av vattenrelaterade problem bör vara samstämmig i de båda analyserna. Den konstaterade dock att beskrivningen av de vattenrelaterade problem som identifierades i miljöanalyserna i landsbygdsutvecklingsprogrammen ibland är ofullständig och också att den inte alltid stämmer överens med den information som finns tillgänglig i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Vid revisionen hittade revisionsrätten flera fall där vattenrelaterade problem inte hade identifierats i landsbygdsutvecklingsprogrammen och därför inte blev föremål för någon landsbygdsutvecklingsåtgärd (se **ruta 11**).

### 53

Den dåliga kvaliteten på åtgärdsprogrammen i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (se punkterna 27–28) förhindrar för närvarande att de anpassas till landsbygdsutvecklingsprogrammen. I de fall då det finns en anpassning har denna formen av landsbygdsutvecklingsåtgärder som är integrerade i en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt.

42 [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note\\_c\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_en.pdf) (s. 14).

43 Medan miljöbedömningarna till landsbygdsutvecklingsprogrammen utarbetades 2006 skulle de miljöanalyser som gjordes inom ramen för förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (med analys av kännetecknen för ett avrinningsdistrikt, genomgång av vilken inverkan mänsklig verksamhet har på ytvattnets status och ekonomisk analys av vattenanvändningen (se artikel 5 i ramdirektivet om vatten)) vara avslutade senast den 22 december 2004.

## Vattenrelaterade problem identifieras inte på ett uttömmande sätt

- I Danmark ingår inte problemet med vattenuttag i miljöbedömningen till landsbygdsutvecklingsprogrammet trots att det är relevant i västra delen av landet enligt förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt. Inga åtgärder i Danmarks landsbygdsutvecklingsprogram tar upp problemet med vattenuttag.
- I Spanien (Andalusien) ingår åtgärder som ska leda till att vattenregistret färdigställs och till att olagligt uttag bekämpas i åtgärdsprogrammet i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet Guadalquivir. Men i den rapport om miljömässig hållbarhet som gjordes för landsbygdsutvecklingsprogrammet och i den miljöanalys som gjordes för förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt Guadalquivir tar man inte upp olagligt uttag av grundvatten. Förutom landsbygdsutvecklingsåtgärder som omfattas av tvärvillkor (se punkt 8) innehåller landsbygdsutvecklingsprogrammet ingen mekanism som uppmuntrar stödmottagare att följa tillståndsförfarandena för vatten.
- I Slovakien innehåller landsbygdsutvecklingsprogrammet inga åtgärder som avhjälper brister som har att göra med vattenkvantitet eller hanterar de problem med föroreningar från bekämpningsmedel, förlust av våtmarker eller för stort uttag av lokalt grundvatten som alla identifieras i förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt men som inte nämns i miljöbedömningen för landsbygdsutvecklingsprogrammet.
- I Grekland nämns i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet Thessalien problem med hydromorfologiska förändringar och oregistrerade borrhål, men de tas inte upp i miljöbedömningen för landsbygdsutvecklingsprogrammet. Greklands landsbygdsutvecklingsprogram innehåller inga åtgärder som gäller hydromorfologiska belastningar.

### Genomförandet av landsbygdsutvecklingsprogram får ibland negativa bieffekter på vatten

#### 54

Jordbruks- och miljöpolitiken kan ha konkurrerande syften. Men landsbygdsutvecklingsstödet borde användas på ett sätt som är hållbart när det gäller vattenförvaltning, och landsbygdsutvecklingsprogrammen borde därför innehålla säkerhetsklausuler så att potentiella negativa bieffekter kan undvikas (se **ruta 12**). Innan kommissionen godkänner ett landsbygdsutvecklingsprogram kontrollerar den om landsbygdsåtgärderna har några potentiella negativa bieffekter. Trots detta motverkar inte utformningen av vissa landsbygdsutvecklingsåtgärder, som har godkänts på vederbörligt sätt, att åtgärderna får stora negativa bieffekter på vatten. Vissa landsbygdsutvecklingsprogram godkändes trots att de inte innehöll några lämpliga säkerhetsklausuler (se **ruta 12**).

#### 55

I vissa fall innebär genomförandet av åtgärder i praktiken att negativa bieffekter uppstår, också när det finns säkerhetsklausuler i landsbygdsutvecklingsprogrammet som ska göra att sådana effekter undviks (se **ruta 13**).

#### Ruta 12

### Exempel på landsbygdsutvecklingsprogram med och utan säkerhetsklausuler

Det landsbygdsutvecklingsprogram för Italien (Lombardiet) som granskades vid revisionen innehåller säkerhetsklausuler som gäller den åtgärd som är inriktad på investeringar för modernisering av jordbruksföretag. Enligt landsbygdsutvecklingsprogrammet får nya växthus för trädgårdsodling byggas endast om det innebär energi- och vattenbesparingar. Investeringar för att expandera det befintliga bevattningsnätet eller för att öka den ytareal som ska bevattnas betraktas som icke stödberättigande.

Utformningen av samma åtgärd i landsbygdsutvecklingsprogrammet för Spanien (Andalusien) lämnar dock utrymme för betydande negativa bieffekter som att en större areal ska bevattnas eller att projekt som innebär en ökning av den totala vattenförbrukningen godkänns.

#### Ruta 13

### Exempel på negativa bieffekter på grund av brister i genomförandet av en landsbygdsutvecklingsåtgärd

Vid en DAS-revision i Spanien upptäckte revisionsrätten att ett projekt inom åtgärd 125 (infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning inom jord- och skogsbruket) hade godkänts trots att de vattenrättigheter som hade beviljats stödmottagarna inte var tillräckliga för att göra projektet ekonomiskt bärkraftigt. Stödmottagaren förbrukade betydligt mer vatten än han hade rätt till och bröt därmed mot två stödvillkor för denna typ av projekt. Detta visar att de kontroller som gjordes för att en projektansökan skulle kunna godkännas inte var ändamålsenliga och att de grundkrav som i princip skulle ha förhindrat negativa bieffekter (som att den totala vattenmängd som används ökar) inte kunde garanteras.

### Landsbygdsutvecklingsstöd har inte utnyttjats tillräckligt som en reaktion på farhågorna beträffande vatten

#### Genomförandet av vattenrelaterade åtgärder går ibland långsamt

#### 56

De landsbygdsutvecklingsåtgärder som kan ha en direkt effekt på vattenskyddet kan t.ex. vara sådana åtgärder som kräver att jordbrukarna ändrar sina jordbruksmetoder och minskar användningen av bekämpningsmedel eller gödselmedel eller anpassar sina grödor till den lokala hydrologiska situationen. Hur dessa åtgärder faktiskt används är en viktig faktor när man ska bedöma om EJFLU:s potential vad gäller vattenskydd har utnyttjats fullt ut. Revisionsrätten granskade den aspekten först genom en analys av de åtgärder som medlemsstaterna hade aktiverat i sina landsbygdsutvecklingsprogram och sedan genom en analys av hur medlemsstaterna använde de olika möjligheter som ges i artikel 38 i förordning (EG) nr 1698/2005 när det gäller kostnader för att genomföra ram-direktivet om vatten.

#### 57

Revisionsrätten analyserade genomförandegraden för aktiva landsbygdsutvecklingsåtgärder som medlemsstaterna själva konstaterat hade en direkt effekt på vattenskyddet. Trots att denna analys har vissa begränsningar<sup>44</sup> visar resultaten att genomförandegraden är god i ungefär hälften av samtliga fall.

44 Eftersom åtgärderna ofta innehåller delåtgärder som inte handlar om vatten är det inte alla projekt som finansieras inom denna åtgärd som verkligen gäller vattenskydd.

58

Men medlemsstaterna har inte utnyttjat de möjligheter som finns i artikel 38 i förordning (EG) nr 1698/2005 där det särskilt anges att åtgärd 123<sup>45</sup> får användas till att "kompensera jordbrukarna för kostnader eller inkomstbortfall på grund av svårigheter i områdena i fråga i samband med genomförandet av [ramdirektivet om vatten]" (se **tabell 4**).

59

När granskningsbesöken gjordes hade ingen av medlemsstaterna förutom Danmark<sup>46</sup> aktiverat åtgärd 213 för att följa ramdirektivet om vatten enligt artikel 38. Enligt kommissionen<sup>22</sup> anges det endast i 4 % av de förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som lämnats in att man ska använda artikel 38 för att kompensera jordbrukarna för de krav som ställs i ramdirektivet om vatten. Att åtgärd 213 användes i så begränsad utsträckning berodde bland annat på att medlemsstaterna var försenade med sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. En annan ogynnsam faktor när det gäller användningen av åtgärd 213 är att inga tillämpningsföreskrifter för betalningar som är kopplade till ramdirektivet om vatten offentliggjordes förrän i februari 2010<sup>47</sup> – tre år och två månader efter det att programperioden för landsbygdsutveckling hade startat<sup>48</sup> och mer än ett år efter det att förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt skulle ha färdigställts enligt artikel 13 i ramdirektivet om vatten.

- 45 Åtgärd 123: Natura 2000-stöd och stöd som är kopplade till direktiv 2000/60/EG.
- 46 Danmark aktiverade åtgärd 213 för att kompensera för kostnaderna för genomförandet av tio meter breda buffertremsor, men sedan Danmarks förvaltningsplan för avrinningsdistrikt drogs in i december 2012 står genomförandet av åtgärden stilla.
- 47 Kommissionens förordning (EU) nr 108/2010 av den 8 februari 2010 om ändring av förordning (EG) nr 1974/2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 36, 9.2.2010, s. 4).
- 48 EJFLU 2007–2013.

Tabell 4

**Genomförandegrader för landsbygdsutvecklingsåtgärder<sup>1</sup> som medlemsstaterna konstaterat har direkt effekt på vattenskyddet (i procent)**

Land \ Åtgärd	115	121	125	213	214	216	226	321
Danmark					84,1	24,2		
Frankrike (fastlandet)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grekland		17,0	35,7		71,7			21,5
Italien (Lombardiet)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Slovakien		85,8			88,2		91,8	
Nederländerna		51,0	30,4		95,7	9,7		
Spanien (Andalusien)	9,4	70,0	27,6		73,1			

- Goda genomförandegrader (> 60 %)
- Åtgärd 213 hade inte aktiverats i någon av de medlemsstater som besöktes under revisionen
- Den besökta medlemsstaten hade inte konstaterat att åtgärden hade direkt effekt på vattenskydd

1 Åtgärd 115: Inrättande av företagslednings-, avbytar- och rådgivningstjänster, åtgärd 121: Modernisering av jordbruksföretag, åtgärd 125: Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning inom jord- och skogsbruket, åtgärd 214: Stöd för miljövänligt jordbruk, åtgärd 216: Icke-produktiva investeringar, åtgärd 226: Restaurering av skogstillståndet och införande av förebyggande åtgärder och åtgärd 321: Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden.

Källa: Europeiska kommissionen, uppgifter från den 31 mars 2013.



**Finansieringsinstrument som särskilt har tagits fram för vattenfrågor har knappt använts**

**60**

I rådets beslut 2009/61/EG<sup>49</sup> angavs behovet av att agera kraftfullare när det gällde ett antal "nya utmaningar av avgörande betydelse" som fastställdes 2003<sup>50</sup>, varav en rörde vattenförvaltning. I linje med beslutet innebar hälsokontrollen att kompletterande medel gjordes tillgängliga för dessa nya utmaningar. Den totala kompletterande budgeten var 3,8 miljarder euro. Samtidigt utarbetade kommissionen en ekonomisk återhämtningsplan för Europa<sup>51</sup> som en reaktion på den ekonomiska krisen 2008. Återhämtningsplanen gav ytterligare en miljard euro som skulle användas till bredband i landsbygdsområden och vilken som helst av de nya utmaningarna.

**61**

År 2010 tilldelade medlemsstaterna, inom ramen för de första ändringarna av landsbygdsutvecklingsprogrammen efter hälsokontrollen, 26,9 % av de kompletterande GJP-medlen (1,3 miljarder euro) till den "nya utmaningen" vattenförvaltning<sup>52</sup> (se **figur 8**). Den genomsnittliga genomförandegraden för dessa medel vid utgången av 2012 var 17,5 % för EU-27, även om denna siffra varierar stort bland medlemsstaterna<sup>53</sup> (närmare uppgifter finns i **bilaga IV**). Trots att hälsokontrollen var ett tillfälle att ytterligare integrera vattenförvaltningsfrågor i landsbygdsutvecklingsprogrammen har de flesta medlemsstater i praktiken använt de extra medlen i mycket liten utsträckning.

49 Rådets beslut 2009/61/EG av den 19 januari 2009 om ändring av beslut 2006/144/EG om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutvecklingen (programperiod 2007–2013) (EUT L 30, 31.1.2006, s. 20).

50 Skäl 3 i beslut 2009/61/EG: "Vid utvärderingen av genomförandet av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2003 konstaterades det att klimatförändringarna, förnybara energier, vattenförvaltning, biologisk mångfald och omstrukturering av mjölksektorn utgör nya utmaningar av avgörande betydelse för det europeiska jordbruket."

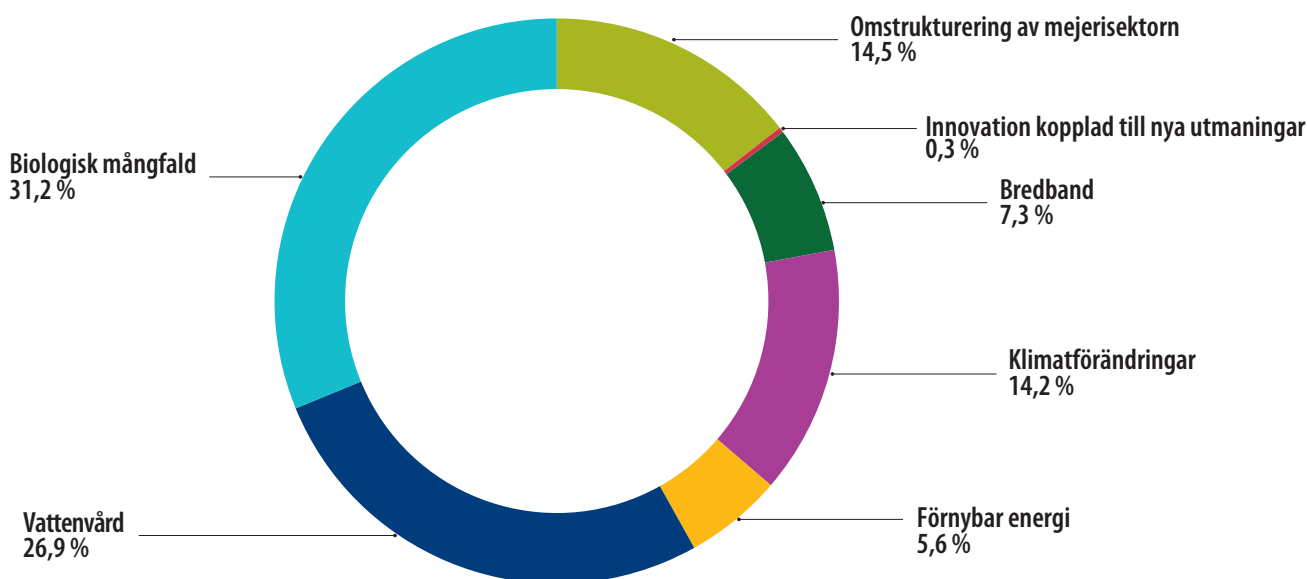
51 KOM(2008) 800 slutlig, 26.11.2008.

52 Revisionsrätten medger att en del av de medel som har gått till att anta den "nya utmaning" som rör biologisk mångfald också kan ha en positiv effekt på vatten.

53 Kommissionen har inte validerade uppgifter för dessa genomförandegrader, men de siffror som revisionsrätten presenterar bygger på information från kommissionen.

Figur 8

**Planerad fördelning av medel från hälsokontrollen och återhämtningsplanen till de "nya utmaningarna" år 2010**



Källa: Europeiska kommissionen.

## Principen om att förorenaren ska betala har inte införlivats i GJP

### 62

Enligt principen om att förorenaren betalar ska förorenaren bära kostnaderna för att förebygga, kontrollera och rena föroreningar<sup>54</sup>. Nuförtiden är principen en rättslig skyldighet som är inskriven i EU:s fördrag<sup>55</sup> och i direktivet om miljöansvar<sup>56</sup> och som det uttryckligen hänvisas till i artikel 9 i ramdirektivet om vatten.

### 63

Olika metoder för att bedriva jordbruk kan vara till såväl nytta som men för miljön. Jordbrukets negativa miljöeffekter är ofta att oönskade kemikalier (föroreningar) förs in i miljön. Den diffusa karaktären på föroreningar från jordbruket och svårigheten att identifiera förorenaren gör att miljölagar inte tillämpas och att ansvaret för skador inte fastställs<sup>54</sup>. Men principen om att förorenaren betalar bör ändå tillämpas när jordbruksverksamhet orsakar miljöskador som drabbar privat och offentlig egendom<sup>54</sup>. Mekanismer för att införa principen om att förorenaren betalar kanske finns (t.ex. att medlemsstater döms att betala böter), men de påverkar inte stöden till GJP-mottagare.

### 64

De påföljder som för närvarande fastställs för jordbrukare som inte uppfyller tvärvillkoren (dvs. som överskrider en godtagbar lagstadgad grad av förorening) beräknas inte på grundval av kostnaden för den skada som orsakats och utgör därför kanske bara en del av denna kostnad. I många fall står de inte i proportion till allvaret i jordbrukarens överträdelse av tvärvillkoren. Detta konstaterade revisionsrätten redan i särskild rapport nr 8/2008. I det hänseendet uppmärksammar revisionsrätten återigen de brister som konstateras i punkterna 40–43 i tillämpningen av systemet med tvärvillkor. Såsom systemet med tvärvillkor tillämpas för närvarande kan det vara till nytta, men endast delvis när det gäller principen om att förorenaren ska betala.

### 65

Ett stort antal landsbygdsutvecklingsstöd är inte knutna till tvärvillkor<sup>9</sup>. Det innebär att en jordbrukare som förorenar fortsätter att få dessa stöd utan någon minskning. I dagsläget finns det ingen mekanism som på ett proportionellt sätt tar hänsyn till kostnaderna för att förebygga eller rena föroreningar som en jordbrukare orsakar och som minskar landsbygdsutvecklingsstöden i motsvarande utsträckning.

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

55 Artikel 191.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

56 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG (EUT L 143, 30.4.2004, s. 56), ändrat genom direktiv 2006/21/EG (EUT L 102, 11.4.2006, s. 15) och direktiv 2009/31/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 114).

## Övervaknings- och utvärderingssystemen ger inte hela bilden

### 66

Det har gått många år sedan EU:s vattenpolitik skärptes och GJP-instrument som kan åtgärda vattenproblem infördes:

- i) Systemet med tvärvillkor infördes 2003 och har varit obligatoriskt för alla jordbrukare som fått direktstöd sedan 2005.
- ii) Landsbygdsutveckling infördes i GJP 2000.
- iii) Ramdirektivet om vatten trädde i kraft 2000 med kravet att medlemsstaternas övervakningsprogram skulle vara operativa senast i slutet av 2006.

### 67

I sin nuvarande form ger övervaknings-systemen inte en heltäckande översikt över jordbrukets påverkan på vatten. Informationen är i det avseendet partisk och splittrad och kommer ibland sent. Det beror på att

- i) övervaknings- och utvärderingssystemen inom GJP är till begränsad nytta när det gäller vattenrelaterad information,
- ii) övervakningsrutinerna för vattenpolitiken inrättades sent och är ofullständiga,
- iii) det inte finns något informationssystem som kan ge den information som krävs för att man ska kunna koppla vattenkvalitet och vattenkvantitet till jordbruksmetoder.

## Övervaknings- och utvärderingssystemen inom GJP har ett begränsat värde när det gäller att mäta hur långt man har kommit med att uppnå vattenmålen i GJP-förordningarna

### 68

Enligt EU:s lagstiftning<sup>57</sup> ska medlemsstaterna överlämna en årlig rapport till kommissionen som innehåller "Resultaten av kontrollerna av tvärvillkoren". Resultaten gäller det antal kontroller som genomförts samt överträdelser mot de olika tvärvillkoren. De innehåller ingen information om vilken inverkan tvärvillkoren har på vattenkvaliteten eller vattenkvantiteten och det var heller aldrig syftet med dem.

### 69

Kommissionen övervakar och utvärderar alla landsbygdsutvecklingsåtgärder för programperioden 2007–2013 via en gemensam övervaknings- och utvärderingsram. I ramen används indikatorer som mäter framsteg vad gäller uppfyllelsen av landsbygdsutvecklingsmålen och även oberoende utvärderares utvärderingar.

57 Artikel 84.1 e i förordning (EG) nr 1122/2009.

## 70

När det gäller vatten har ramen fem indikatorer för utgångsläget<sup>58</sup>, en resultatindikator ("område för framgångsrik markförvaltning som har haft betydelse för [...] vattenkvaliteten") och en effektindikator ("förbättring av vattenkvaliteten"). Revisionsrätten konstaterade att resultatindikatorn inte är tillräckligt precis eftersom den inte klargör vad som menas med "framgångsrik markförvaltning", effektindikatorn för vattenkvaliteten hänvisar endast till nitrater och fosfor och det finns ingen indikator för vattenkvantitet. Vidare är medlemsstaternas rapportering om samtliga indikatorer i ramen ofta inaktuell eller ofullständig. I många fall har medlemsstaterna inte fastställt målvärden.

## 71

I en vägledning för ramen<sup>59</sup> finns fem utvärderingsfrågor om vatten. Vissa goda exempel konstaterades i utvärderingarna efter halva tiden där utvärderarna kunde kvantifiera effekten av vissa (del-)åtgärder för vattenkvaliteten med hjälp av modeller, enkäter bland stödmottagare och kvalitativ forskning (se **ruta 14**). Detta är emellertid ingen generell metod och det finns tydliga brister när det handlar om systematisk kvantifiering av resultat och effekter och uppgifternas fullständighet, tillförlitlighet och enhetlighet. I flera utvärderingar efter halva tiden uppmärksammas att det saknas målvärden i landsbygdsutvecklingsprogrammen, vilket gör det svårt att bedöma uppfyllelsen av vattenmålen.

- 58 Vattenkvalitet (bruttonäringsbalans), vattenkvalitet (föroreningar orsakade av nitrater och bekämpningsmedel), vattenkvalitet (procent av territoriet som utsetts till nitratkänsligt område), vattenanvändning (procent bevattnad och brukad jordbruksmark) och skyddsskogar avseende i första hand jord och vatten.
- 59 Handbok för en gemensam övervaknings- och utvärderingsram. Vägledning, generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, september 2006.

### Ruta 14

#### Ett bra exempel på kvantifierad effekt i en utvärdering efter halva tiden

Italien (Lombardiet) – Till åtgärden 214 (stöd för miljövänligt jordbruk) använde utvärderaren modeller för att på skiftesnivå beräkna kväveöverskottet och det förhållande mellan toxicitet och exponering som mätts upp i grundvatten till följd av att bekämpningsmedel använts. På regional nivå minskade kväveöverskottet sammanlagt med 2,6 kg/ha tack vare åtgärd 214, och förhållandet mellan toxicitet och exponering hade minskat med 3,9 %. Effekten var mer uttalad i områden där åtgärden hade utnyttjats framgångsrikare.

#### Rutinerna för övervakning av vattenpolitiken är ofullständiga

## 72

Enligt artikel 8 i ramdirektivet om vatten ska medlemsstaterna upprätta "program för övervakning av vattenstatusen för att upprätta en sammanhållen och heltäckande översikt över vattenstatusen inom varje

avrinningsdistrikt". Övervakningsprogrammen skulle vara operativa senast 2006 och bestå av ett program för kontrollerande övervakning (som omfattar hela distriktet) och ett program för operativ övervakning (frekventare och tätare övervakning som är inriktad på att hitta problemområden). Medlemsstaterna får även välja att utarbeta program för undersökande övervakning (t.ex. av specifika substanser).

## 73

Efter en bedömning av medlemsstaternas övervakningsprogram 2012 rapporterade Europeiska miljöbyrån att det finns exempel på mycket god rapportering av hög kvalitet, men även fall där rapporteringen har luckor eller innehåller motsägelser<sup>60</sup>. I en annan rapport påpekar kommissionen följande: "Av den information som rapporterats in till kommissionen framgår att det finns tydliga skillnader i övervakningen. [...] I vissa medlemsstater är mer än 50 % av vattenförekomsterna

av okänd ekologisk och kemisk vattenstatus<sup>61</sup>." I vissa medlemsstater inrättades övervakningsnätverk sent och/eller hade metodologiska brister. Revisionsrätten konstaterade att i en del medlemsstater är man vid övervakningen inriktad på att samla in information om vattenförekomsternas status och bryr sig inte särskilt mycket om att övervaka påverkan på vatten (se **ruta 15**). Lokalt har det förekommit en del vetenskapliga undersökningar eller experimentella nätverk där jordbruksmetoder kopplas till vattenkvaliteten (se **ruta 16**).

60 Europeiska miljöbyråns rapport nr 8/2012, *European waters – assessment of status and pressures* (europeiska vatten – bedömning av status och påverkan).

61 KOM(2012) 670 slutlig, *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG). Förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten.*

## Ruta 15

## Ett exempel på brister i ett övervakningsnätverk

Frankrike – resultattavlan i förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt innehåller inga särskilda indikatorer enbart för övervakning av belastningar orsakade av jordbruket. En av indikatorerna gäller den ackumulerade effekt på vattenstatusen som orsakas av hushåll, industri- och jordbruksverksamhet. Samma gäller för en indikator för överskridande av kvantitativa målvärden vid knutpunkterna.

I Frankrike används en indikator för den vattenmängd som tas ut från vattenförekomster av grund- och yt-vatten av olika verksamhetssektorer till att kvantifiera det vatten som används till bevattning, men indikatorn i) har inget kvantifierat mål och ii) tillåter inte att den uttagna mängden jämförs med vad som är hållbart när det råder vattenbrist.

## Ruta 16

## Goda exempel på övervakningsnätverk

Nederländerna har två särskilda övervakningsnät som kopplar jordbruk till vatten. I det första mäts koncentrationerna av ett antal substanser på jordbruksföretag och dessa kopplas till en databas med information om vilken förvaltningstyp, vilket gödsel och vilka substanser som används osv. I det andra nätverket används befintliga provställen på jordbruksområden som gör att man kan bedöma jordbrukets påverkan på vattenkvaliteten (fosfor- och kvävehalt).

Danmark har ett övervakningsprogram som ska dokumentera vattenrelaterade miljöplaner och andra jordbrukssektorsprogramms effekt på läckage av näringsämnen i vattenmiljön. Sex representativa avrinningsområden övervakas med hjälp av direkta mätningar, intervjuer med jordbrukare om deras jordbruksmetoder och analys av förhållandet mellan jordbruk och näringsförlusten i miljön.

### 74

Övervakning enligt ramdirektivet om vatten har på så sätt ökat kunskapen om statusen på europeiska vatten och den påverkan som de är utsatta för, men den är fortfarande ofullständig, och resultaten måste tolkas försiktigt med tanke på informationsluckor och metodiska brister. I de flesta fall har medlemsstaterna ingen övervakning av de enskilda åtgärderna i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (se **tabell 2**).

### 75

När det gäller övervakning av nitrathalten i ytvatten och grundvatten ska medlemsstaterna enligt nitratdirektivet<sup>62</sup> "utarbета och genomföra lämpliga övervakningsprogram för att utvärdera effekten av åtgärdsprogram". Vart fjärde år ska de rapportera om nitrathalten i grundvatten och ytvatten, eutrofieringen i ytvatten, åtgärdsprogrammets effekt på vattenkvaliteten och jordbruksmetoder, översyner av nitratkänsliga områden och åtgärdsprogram samt förväntade framtida trender vad gäller vattenkvaliteten<sup>63</sup>. Medlemsstaternas rapporter används som underlag till en sammanfattande rapport från Europeiska kommissionen om genomförandet av direktivet. Men det har hänt att medlemsstaternas rapportering om nitratdirektivet blivit försenad. Den sammanfattande EU-rapporten för 2008–2011 offentliggjordes inte förrän den 4 oktober 2013<sup>64</sup>.

### 76

De enskilda medlemsstaternas rapporter för 2008–2011 uppvisar skillnader i kvalitet och metod. I den sammanfattande rapporten påpekar kommissionen att det var stor variation både vad gäller formatet och kvaliteten på innehållet i medlemsstaternas rapporter, vilket gjorde det svårt att göra en sammanhängande sammanfattning på EU-nivå. På samma sätt innehöll de digitala uppgifter som lämnades i ett antal fall tillsammans med medlemsstaternas skriftliga rapporter inkonsekvenser och svårtolkade uppgifter som krävde förtydliganden från medlemsstaternas sida. Inte nog med att uppgifter inte alltid finns tillgängliga för alla medlemsstater, i vissa fall går det inte att jämföra uppgifterna mellan medlemsstaterna.

62 Artikel 5.6 i nitratdirektivet (91/676/EEG).

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

64 Kommissionens arbetsdokument SWD(2013) 405 slutlig som åtföljer rapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, på grundval av medlemsstaternas rapporter för perioden 2008–2011.

## WISE, ingången till europeisk vatteninformation, behöver bli ännu bättre

### 77

Vatteninformationssystemet för Europa (WISE) inrättades 2003, både som ett rapporteringsverktyg för medlemsstaterna och en online-portal med vatteninformation på EU-nivå. WISE matas med en mängd olika dataflöden som kommer både från obligatoriska data som samlas in av kommissionens generaldirektorat för miljö som ett led i dess skyldigheter enligt ramdirektivet om vatten, direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, badvattendirektivet och dricksvattendirektivet och från frivilliga data som Europeiska miljöbyrån samlar in varje år<sup>65</sup>. WISE innehåller inga data som medlemsstaterna rapporterar enligt nitratdirektivet<sup>66</sup> eller data som samlas in av generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling via den gemensamma ramen för övervakning och utvärdering. Mellan 2003 och 2011 var de data som samlades in och sammanställdes i WISE inriktade på vattenkvaliteten och inte på vattenkvantiteten eller risken för vattenbrist<sup>4</sup>.

### 78

Trots att WISE har potential att ge heltäckande information om vatten i Europa har den en del brister. Det är inte alla dataflöden i WISE som har integrerats helt och hållet. Av sekretesskäl och på grund av skillnader i storlek, datafrekvens (t.ex. årliga genomsnitt mot fyraåriga genomsnitt) och medlemsstaternas bearbetning av data (vissa länder lämnar aggregerade data) går det inte alltid att sammanställa data så att de kan utnyttjas fullt ut.

## Kommissionens ansträngningar för att ta fram indikatorer som kopplar vattenkvalitet och vattenkvantitet till jordbruksmetoder har ännu inte haft någon framgång

### 79

Sedan 2002 har kommissionen arbetat med att ta fram en uppsättning indikatorer för miljövänligt jordbruk för att ta reda på i hur stor utsträckning miljöfrågor har införlivats i GJP på medlemsstatnivå och regional nivå<sup>67</sup>. I praktiken är datatillgängligheten ett problem för de flesta av dessa indikatorer (se **tabell 5**). Ingen av indikatorerna för miljövänligt jordbruk gör en koppling till enskilda jordbruksmetoder.

65 Europeiska miljöbyråns indikatorer för jordbruk och vatten är bruttonäringsbalans, användning av sötvattensresurser, syrekonsumerande ämnen i floder, näringsämnen i sötvatten, näringsämnen i vatten i övergångszon, kustområden och havsvatten och bekämpningsmedel i grundvatten (Europeiska miljöbyråns miljöindikatorrapport 2012).

66 När det gäller nitrater har Europeiska miljöbyrån och GD Miljö på senare år arbetat med att anpassa data från rapporterna om miljösituationen och samlat dem i nitratdirektivet och ramdirektivet om vatten. Syftet är att minska rapporteringsbördan för medlemsstaterna och samtidigt förbättra jämförbarheten och enhetligheten i data från olika källor. Detta arbete ligger nere för tillfället.

67 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri\\_environmental\\_indicators/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction).

**Översikt över indikatorer för miljövänligt jordbruk där större belastningar på vattenkvaliteten och vattenkvantiteten identifieras**

Rubrik på indikator för miljövänligt jordbruk	Huvudindikator/ delindikator	Ansvarigt organ	Problem som påträffats
Bruttokvävebalans	Eventuellt kväveöverskott på jordbruksmark (kg/ha/år)	Eurostat	Metoderna för att beräkna bruttonäringsbalans är inte desamma i alla länder och data går inte att jämföra mellan länder
Risk för fosforföroreningar	Eventuellt kväveöverskott på jordbruksmark (kg/ha/år) Känslighet för läckage/avrinning av fosfor	Eurostat GD Miljö	Metoderna för att beräkna bruttoförsörjningsbalans är inte desamma i alla länder och data går inte att jämföra mellan länder Ännu inte färdig på grund av begränsad datatillgång och metodiska svårigheter
Vattenkvalitet – nitratföroreningar	Floder och grundvatten med nitrathalter på mer än 50 mg NO <sub>3</sub> /l Nitrathalter på mer än 25 mg NO <sub>3</sub> /l är en varningströskel	Eurostat	Tillgängliga data är inte tillräckligt detaljerade för att man ska kunna fastställa om trenden skiljer sig i områden som utnyttjar GJP-åtgärder jämfört med områden som inte gör det. Ingen differentiering som bygger på region, jordtyp osv., trots att detta skulle vara användbart för att avgöra orsakerna till dessa trender.
Vattenkvalitet – bekämpningsmedelsföroreningar		Europeiska miljöbyrå	Begränsad information tillgänglig. Det saknas tillförlitliga data om bekämpningsmedel i grundvatten.
Bevattningsområde	Andel (%) bevattnat område på utnyttjad jordbruksareal (och trend)	Eurostat	Ingen information om vattenmätning så att det går att mäta effektivitet. Informationen rapporteras inte på avrinningsområdesnivå. Ingen koppling till vattenanvändning (vattenuttag och vattenstatus i området).
Vattenuttag	Årligt vattenuttag per källa och sektor Vattenanvändning per leveranskategori och användare	Europeiska miljöbyrå/ Eurostat	Data finns endast tillgängliga för mellan hälften och två tredjedelar av medlemsstaterna.
Risker med bekämpningsmedel	Riskindex när det gäller skador orsakade av toxicitet i och exponering av bekämpningsmedel	GD Hälsa och konsumentskydd	Inga data tillgängliga för denna indikator. Data om försäljning av bekämpningsmedel skulle bli tillgängliga från 2013 och data om användning av bekämpningsmedel 2015.

*Anmärkning:* Flera andra indikatorer för miljövänligt jordbruk har indirekta kopplingar till vatten. Det gäller t.ex. förbrukning av mineralgödselmedel i jordbruket, förbrukning av bekämpningsmedel, mönster vad avser växtodling, mönster vad avser djurhållning, gödselhantering, jordbruksföretagens specialisering och jordbruksföretagens intensifiering/extensifiering.



## 80

Kommissionen och medlemsstaterna har satt ambitiösa politiska mål för att förbättra vattenförvaltningen i EU på medellång till lång sikt. Jordbruket har som en av de främsta användarna och förorenarna av vatten en nyckelroll att spela i detta sammanhang. Detta framfördes både i utkastet till ramdirektivet om vatten och i den nyare politiska överenskommelsen om den gemensamma jordbrukspolitikens (GJP) framtid.

## 81

För att kunna uppnå dessa ambitiösa mål måste GJP genomföras på ett sådant sätt att den uppmuntrar till den ändamålsenligaste och effektivaste användningen av vatten i jordbruket och avskräcka från slösaktig användning, föroreningar m.m. Merparten av EU:s finansiering och gårdsstöd är bundna av villkor om viss god praxis när det gäller vatten (som en del av systemet med tvärvillkor). Betydande medel har också gjorts tillgängliga via landsbygdsutvecklingsåtgärder för särskilda vattenrelaterade projekt.

## 82

Revisionsrätten undersökte om EU:s vattenpolitikmål hade integrerats på ett tillfredsställande sätt i GJP. Revisionsrätten drar slutsatsen att kommissionen och medlemsstaterna endast har varit delvis framgångsrika med detta. Det beror på att ambitionen i de politiska målen inte stämmer överens med de instrument som används för att åstadkomma förändring. De instrument som man för närvarande använder inom GJP för att komma till rätta med vattenproblemen har hittills inte klarat att göra tillräckliga framsteg mot de ambitiösa politiska mål som satts för vatten. Revisionsrätten lyfter fram brister både i utformningen och tillämpningen av tvärvillkor och i användningen av landsbygdsutvecklingsstöd och visar på förseningar i genomförandet av ramdirektivet om vatten.

## 83

När det gäller tvärvillkor betonar revisionsrätten i sin revision att ett antal viktiga vattenrelaterade problem ännu inte omfattas av kraven i tvärvillkoren (punkterna 35–37) och att kommissionen inte har garanterat att normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i fråga om vatten är tillräckliga på medlemstatsnivå eller är formulerade på ett sådant sätt att de främjar goda jordbruksmetoder (punkterna 38 och 44–48). Såsom systemet med tvärvillkor tillämpas för närvarande kan det vara till nytta, men endast delvis, när det gäller principen om att förorenaren ska betala, och påföljderna enligt tvärvillkoren beräknas inte på grundval av kostnaden för den skada som orsakats och utgör därför kanske bara en del av denna kostnad (punkterna 62–65).

## 84

Inom ramen för GJP-reformen har ännu ambitiösare mål satts upp för den nya perioden (2014–2020) när det gäller integreringen av vattenpolitikmål i GJP. Till denna nya period har kommissionen för avsikt att öka tvärvillkorens tillämpningsområde. Med tanke på sina tidigare iakttagelser om hur tvärvillkoren fungerar rekommenderar revisionsrätten följande:

### Rekommendation 1

På politisk nivå bör kommissionen för EU:s lagstiftare föreslå nödvändiga ändringar av de nuvarande instrumenten (tvärvillkor och landsbygdsutveckling) eller vid behov nya instrument som kan uppfylla de ambitiösare målen när det gäller integrering av vattenpolitikmålen i GJP.

## Slutsatser och rekommendationer

### 85

Med hänsyn till att tvärvillkoren och landsbygdsutvecklingen är de instrument som främst används för att integrera vattenfrågor i GJP drar revisionsrätten slutsatsen att det finns brister i tillämpningen av tvärvillkor på medlemsstatsnivå (punkterna 40–43) och att potentialen för medlemsstaternas landsbygdsutvecklingsprogram att åtgärda vattenfrågor ännu inte har utnyttjats fullt ut (punkterna 49–61). Revisionsrätten rekommenderar därför följande:

#### Rekommendation 2

Medlemsstaterna bör

- åtgärda de brister i genomförandet av kontroller av tvärvillkor som konstaterades vid revisionen,
- fastställa lämpliga påföljder vid fall av överträdelse,
- lägga större tonvikt vid att identifiera vattenrelaterade problem i landsbygdsutvecklingsprogrammen och se till att de är förenliga med förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt,
- ta fram och strikt genomföra säkerhetsmekanismer för att undvika negativa bieffekter på vatten orsakade av verksamheter som finansieras via landsbygdsutveckling,
- aktivare överväga och på lämpligt sätt främja användningen av de medel som är öronmärkta för vattenrelaterade frågor på ett sätt som är förenligt med sund ekonomisk förvaltning.

### 86

Med hänsyn till hur viktigt i ramdirektivet om vatten är för EU:s vattenpolitik och med tanke på att det finns ett erkänt behov av att integrera vattenfrågor i andra politikområden, t.ex. jordbruk, drar revisionsrätten slutsatsen att förse- ningar och brister i genomförandet av ramdirektivet om vatten har motverkat integreringen av vattenpolitikmålen i GJP (punkterna 21–32 och 72–76). EU:s vattenpolitik genomförs visserligen i praktiken via medel från andra politikområden (t.ex. GJP), men för att man ska få till stånd en sammanhängande vatten- och jordbrukspolitik i EU rekommenderar revisionsrätten följande:

#### Rekommendation 3

Kommissionen bör föreslå lämpliga mekanismer som verkligen kan ha ett positivt inflytande på kvaliteten på medlemsstaternas programdokument för ramdirektivet om vatten och göra så att man inte avviker från den tidsram som fastställs i direktivet. I det syftet skulle kommissionen kunna fastställa minimivillkor för genomförandet av ramdirektivet om vatten som ska vara uppfyllda innan den ingår åtaganden för landsbygdsutvecklingsmedel.

Medlemsstaterna bör omedelbart påskynda genomförandet av ramdirektivet om vatten och förbättra kvaliteten på sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt till nästa förvaltningscykel (2015) genom att beskriva enskilda åtgärder (t.ex. när det gäller omfattning, tidsram, målvärden och kostnader) och göra dem tillräckligt tydliga och konkreta på operativ nivå.

## Slutsatser och rekommendationer

### 87

Revisionsrätten drar även slutsatsen att det finns otillräcklig kunskap på europeisk nivå och i medlemsstaterna om vilken påverkan jordbruket har på vatten och hur denna påverkan utvecklas (punkterna 66–79). Revisionsrätten konstaterade följande brister vid kommissionen och i medlemsstaterna:

- Övervaknings- och utvärderings-systemen inom GJP har ett begränsat värde när man ska mäta hur långt man har kommit med uppfyllelsen av vattenmålen i GJP-förordningarna.
- Vatteninformationssystemet (WISE) är ofullständigt.
- Kommissionens ansträngningar för att ta fram indikatorer som kopplar vattenkvalitet och vattenkvantitet till jordbruksmetoder har ännu inte gett något resultat.

Revisionsrätten rekommenderar därför följande:

### Rekommendation 4

Kommissionen bör öka sina kunskaper om kopplingen mellan vattenkvalitet/ vattenkvantitet och jordbruksmetoder genom att förbättra sina befintliga övervakningssystem och se till att de åtminstone kan mäta hur jordbrukets påverkan på vatten utvecklas. Det skulle bidra till att de områden där GJP-medel behövs mest identifieras.

Med tanke på att kvaliteten på informationen om vatten för EU som helhet hänger på kvaliteten på informationen från medlemsstaterna och att tillgången till denna information är en förutsättning för att man ska kunna fatta välgrundade politiska beslut uppmanas medlemsstaterna att göra de data de överlämnar till kommissionen och Europeiska miljöbyrån mer tillförlitliga och enhetliga samt se till att överlämna dem i tid.

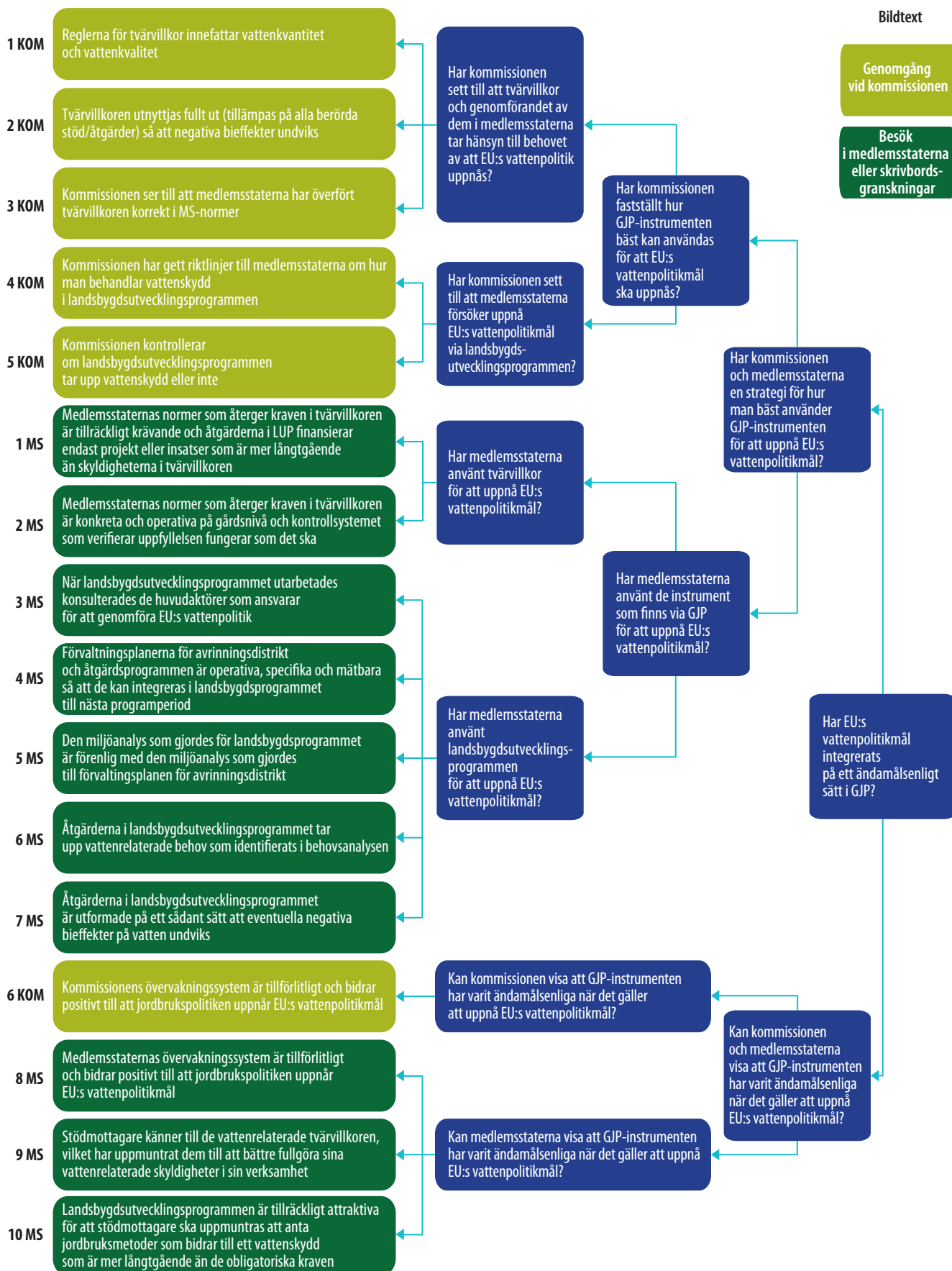
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Rasa BUDBERGYTÉ som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 26 mars 2014.

*För revisionsrätten*



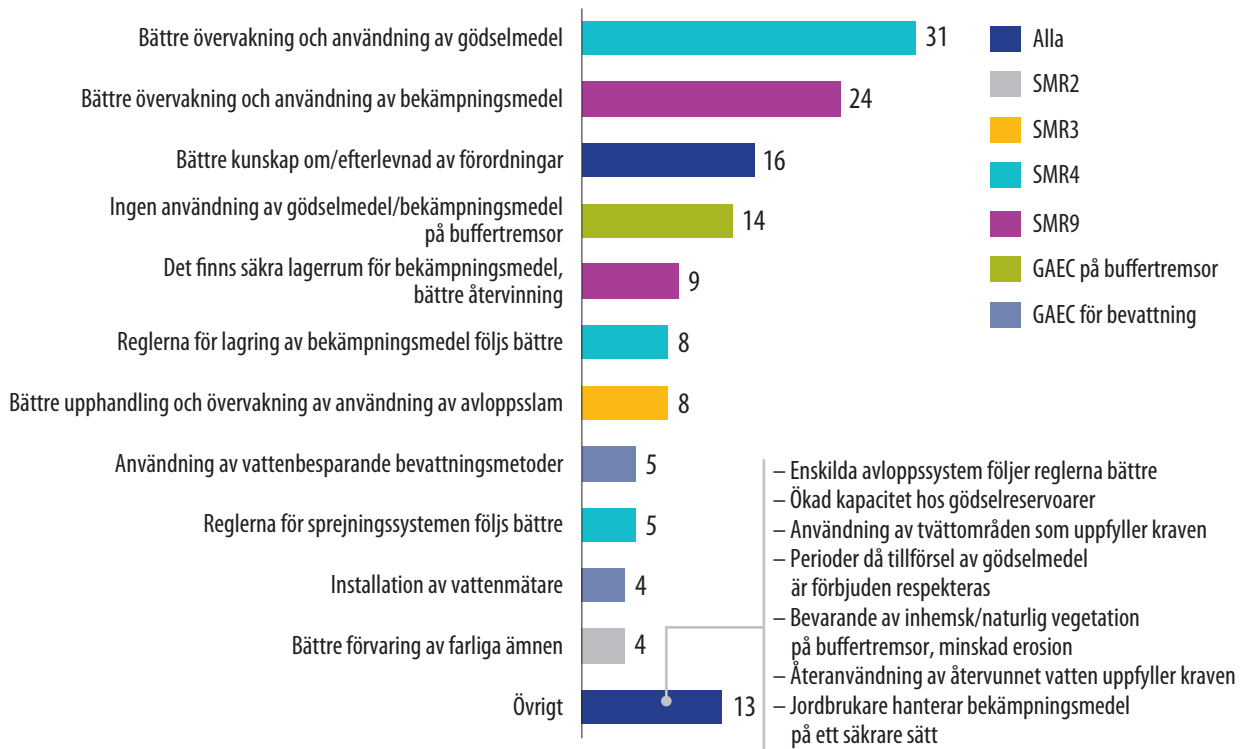
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Ordförande

## Granskningsfrågor och granskningskriterier vid revisionen



### Enkätresultat: de största förändringar som organ för jordbruksrådgivning i jordbruket rapporterade efter det att tvärvillkor infördes

Ge exempel på eventuella förändringar av jordbruksmetoder som du har iakttagit efter det att tvärvillkor infördes  
Antal svar



## Exempel på vattenrelaterade frågor som inte omfattades av tvärvillkor

	Användning av fosfor inom jordbruket	Användning av bekämpningsmedel i vattenförekomsters omedelbara närhet
Användning inom jordbruket	Fosfor tillförs jordbruksmark genom mineralgödselmedel och organiska gödselmedel (t.ex. så kallade NPK-blandningar (kväve, fosfor, kalium) eller stallgödsel/slam) och används i djurfoder.	Bekämpningsmedel skyddar grödor från skador orsakade av ogräs, sjukdomar och insekter.
Inverkan på vatten	Fosfor kan migrera till ytvatten och orsaka problem med vattenkvaliteten, t.ex. eutrofiering .	Flygbesprutning av bekämpningsmedel kan ge betydande negativ påverkan på människors hälsa och på miljön, särskilt genom vindavdrift <sup>1</sup> .  Man har uppskattat att endast 0,1 % av de använda bekämpningsmedlen når fram till skadegörare, vilket gör att merparten av bekämpningsmedlen (99,9 %) påverkar miljön <sup>2</sup> (t.ex. vattenförekomster).
Nuvarande status	Jordbrukets bidrag till fosforvolymen i ytvatten uppskattas av Europeiska miljöbyrån till mellan 20 och mer än 50 % <sup>3</sup> .  Rapporter från kommissionen på senare tid visar att en god status för fosfor kanske inte kan uppnås senast 2015 utan först 2027 (tolv år efter den tidsfrist som anges i ramdirektivet om vatten).	Enligt Europeiska miljöbyrån är den samlade informationen som finns tillgänglig om Europa begränsad och det saknas tillförlitliga uppgifter om bekämpningsmedel i grundvatten.  I sin rapport nr 9/2012 uppger Europeiska miljöbyrån att bekämpningsmedel är en viktig orsak till den dåliga kemiska statusen i floder.
Hur åtgärdas detta för närvarande?	Indirekt har troligen de krav som gäller nitrater (föreskrivet verksamhetskrav 4) effekt på fosfornivåerna. Jordbrukare i nitratkänsliga områden måste följa kvävegränserna, och de måste därför övervaka hur mycket slam och gödsel som används och när. Görs detta begränsas även tillförseln av fosfor.  Vissa medlemsstater, som Nederländerna, har passat på att uttryckligen åtgärda diffusa fosforföroreningar i sina åtgärdsprogram beträffande nitrater och fastställt normer för tillförsel av fosfater för jordbrukare.	Vissa medlemsstater, som Frankrike och Spanien (Andalusien) har infört restriktioner för användning av bekämpningsmedel i normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på buffertresor och förbjudit att dessa substanser används inom ett fastställt avstånd från vattenförekomster.  I de fem övriga medlemsstater som besöktes under revisionen gäller restriktionerna på buffertresor gödselmedel men inte bekämpningsmedel (se <b>tabell 3</b> ).

1 Direktiv 2009/128/EG.

2 Horrigan, L., Lawrence, R. S. och Walker, P.: *How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture* (hur hållbart jordbruk kan åtgärda skadeverkningar på miljön och folkhälsan i storskaligt jordbruk), *Environmental Health Perspectives*, 2002, vol.110, nr 5. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>.

3 *Addressing phosphorus-related problems in farm practice* (att åtgärda fosforrelaterade problem i jordbruket), slutrapport till Europeiska kommissionen. Soil Service of Belgium, november 2005. <http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>.

## Kompletterande medel från hälsokontrollen och återhämtningsplanen som fördelats och använts av medlemsstaterna till vattenförvaltning

Medlemsstat <sup>1</sup>	EJFLU-medel (i miljoner euro)		Genomförandegrad (%)
	Medel från hälsokontrollen och återhämtningsplanen som fördelats <sup>2</sup> till den "nya utmaningen" vattenförvaltning (data för 2010)	Utgifter <sup>3</sup> (till utgången av 2012)	
Belgien	21,6	20,1	92,9
Bulgarien	19,0	8,7	45,9
Tjeckien	7,0	2,4	34,4
Danmark	61,0	7,6	12,5
Tyskland	166,0	78,0	47,0
Irland	26,0	0,4	1,6
Grekland	70,0	0,0	0,0
Spanien	188,6	47,2	25,0
Frankrike	460,5	3,4	0,7
Italien	88,5	20,4	23,0
Nederländerna	21,0	1,1	5,2
Polen	34,0	0,0	0,0
Rumänien	22,0	0,0	0,0
Slovenien	1,0	0,2	17,7
Finland	31,0	2,3	7,3
Sverige	–	35,4	–
Storbritannien	104,0	5,7	5,4
<b>EU-27</b>	<b>1 332,0</b>	<b>232,9</b>	<b>17,5</b>

1 Medlemsstater som inte hade fördelat några medel till vattenförvaltning från hälsokontrollen eller den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa ingår inte i denna förteckning.

2 Enligt kommissionens pressmeddelanden IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 och IP/10/102.

3 Uppgifter från kommissionen från de ackumulerade övervakningsuppgifterna för EU-27 för 2010, 2011 och 2012.

## Sammanfattning

### Gemensamt svar på V och VI

Kommissionen vill understryka att tvärvillkoren har ökat medvetenheten bland jordbrukarna och lett till förbättrade jordbruksmetoder när det gäller vatten. Kommissionen noterar dock att medlemsstaternas genomförande av tvärvillkoren fortfarande har vissa brister.

Viktig EU-lagstiftning på vattenområdet, framför allt gällande nitrater och bekämpningsmedel, ingår redan i tvärvillkorens tillämpningsområde. Övriga vattenrelaterade frågor bör hanteras av medlemsstaterna när de fullgör skyldigheterna enligt ramdirektivet om vatten. Alla krav som föreskrivs i artikel 11.3 bör fullgöras genom åtgärdsprogram. De relevanta åtgärderna enligt ramdirektivet om vatten kommer så småningom att inkluderas i tvärvillkorens tillämpningsområde när det står klart vilka skyldigheterna är på jordbruksföretagsnivå. Till dess har vattenrelaterade normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden fastställts för att täcka vissa redan gällande grundkrav i nationell lagstiftning och därmed göra en koppling till jordbruksstödet.

När det gäller landsbygdsutveckling anser kommissionen att förbättringar kommer att åstadkommas under perioden 2014–2020 till följd av

- förekomsten av uttryckligen vattenrelaterade "fokusområden" (delprioriteringar) i den nya landsbygdsutvecklingsförordningen, med motsvarande indikatorer mot vilka medlemsstaterna kommer att sätta upp mål i sina landsbygdsprogram,
- skyldigheten enligt den nya landsbygdsutvecklingsförordningen att avsätta minst 30 % av EJFLU:s totala bidrag till varje landsbygdsprogram för begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt miljöfrågor genom vissa åtgärder,

- medlemsstaternas större kännedom om den analytiska ramen för landsbygdsutvecklingspolitiken och processen med att upprätta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (enligt ramdirektivet om vatten),
- särskilda villkor i den nya landsbygdsutvecklingsförordningen gällande stöd för investeringar i bevattning.

### VII

Kommissionen medger att det förekommit förseningar i genomförandet av jordbruksåtgärder enligt ramdirektivet om vatten och har åtagit sig att samarbeta med medlemsstaterna för att lösa problemet. Om det inte kan åstadkommas genom samtycke kommer processen att påskyndas genom överträdelseförfaranden.

### IX

I samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har kommissionen föreslagit – vilket medlagstiftarna samtyckt till i ett gemensamt uttalande<sup>1</sup> – att ramdirektivet om vatten och direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel ska omfattas av tvärvillkor när dessa direktiv har genomförts i samtliga medlemsstater och de förpliktelser som är direkt tillämpliga på jordbrukare har fastställts.

I avvaktan på att dessa två direktiv inkluderas i tvärvillkoren har medlagstiftarna även enats om att de ska ingå i det obligatoriska tillämpningsområdet för systemet för jordbruksrådgivning, så att alla berörda jordbrukare har tillgång till relevant rådgivning. De viktigaste delarna av EU:s vattenpolitik kommer därför så småningom att inkluderas i den gemensamma jordbrukspolitiken.

När det gäller landsbygdsutvecklingspolitiken anges de nödvändiga verktygen och mekanismerna för perioden 2014–2020 i den nya landsbygdsutvecklingsförordningen – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 – och i lagstiftning med anknytning till den.

<sup>1</sup> Gemensamt uttalande från Europaparlamentet och rådet om tvärvillkor, fogat till förordning (EU) nr 1306/2013.



Inom landsbygdsutvecklingsförordningen (dvs. den centrala lagstiftningen) är "förbättra vattenförvaltningen" och "effektivisera vattenanvändningen inom jordbruket" tydliga exempel på de "prioriteringar" som medlemsstater och regioner ska utgå från när de planerar utgifterna inom sina landsbygdsprogram.

En rad olika åtgärder står till förfogande för att bidra till fullgörandet av dessa prioriteringar – utbildningsstöd, utnyttjande av rådgivning, investeringar, flerårig markförvaltning och försöksutveckling (bl.a. inom det europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet i jordbruket).

Kommissionen har haft ett arbetsprogram för att meddela sådana möjligheter till medlemsstaterna genom olika forum, framför allt inom jordbruksarbetsgruppen inom ramen för den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet om vatten. Slutligen bör man minnas att en rad olika prioriteringar ska hanteras inom landsbygdsutvecklingspolitiken och att de ekonomiska resurserna är begränsade.

### X

Kommissionen har utvärderat alla förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt som redovisats och kommer före hösten 2014 att ha hållit möten med samtliga medlemsstater för att diskutera genomförandeproblemen för den första cykelns förvaltningsplaner och komma överens med dem om ett åtgärdsprogram för att ta itu med allvarliga brister. Bristerna i fråga om effektiva jordbruksåtgärder har diskuterats med alla medlemsstater, som har fått tid på sig att på frivillig basis förbättra efterlevnaden på denna punkt. Därefter kommer kommissionen att gå vidare med andra åtgärder.

Kommissionen kommer också att fortsätta att samarbeta med medlemsstaterna inom jordbruksarbetsgruppen inom ramen för den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet om vatten. Exempel på bra metoder kommer att identifieras och presenteras för medlemsstaterna.

### XI

Inom det nya systemet för övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken är det mycket komplicerat att koppla vattenkvalitet och vattenkvantitet till jordbruksmetoder. Det beror på mångfalden jordbruksmetoder och agronomiska förhållanden runtom i EU, påverkan från källor utanför jordbruket som också har stor betydelse för vattenkvaliteten och vattentillgången samt svårigheterna med att fastställa orsakssamband. Kostnaderna och den administrativa bördan i anslutning till systemen för övervakning och utvärdering måste därför nogt vägas mot vinsterna i form av förbättrad förvaltning och bättre beslutsfattande.

Lärdomarna från den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2007–2013 visade att det var mycket svårt att fastställa lämpliga mål för effektindikatorer som vattenkvalitet på grund av de många externa faktorer som inverkar. Medlemsstaterna har fått riktlinjer för mätningen av dessa effektindikatorer som väntas finnas med i efterhandsutvärderingarna.

Vad resultatindikatorerna beträffar medges att det förekommit en del svårigheter med korrekt registrering av data för resultatindikatorn gällande "område för framgångsrik markförvaltning".

Enligt ramdirektivet om vatten ska medlemsstaterna identifiera betydande påverkan och redovisa den i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och i det europeiska informationssystemet för vatten (WISE). Det stämmer att den nivå på vilken informationen redovisades inte lämpade sig för analys. Därför har man inom ramen för den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet om vatten diskuterat förändringar av rapporteringskraven som gör det lättare att spåra påverkan och slå fast hur effektiva de åtgärder som genomförs är.

Se även svaret på punkt VIII.

## Revisionen

### 19

När det gäller särskild rapport nr 7/2011 medgav kommissionen visserligen att en del förbättringar skulle kunna göras, men man framhöll även styrkorna i de åtgärder för miljövänligt jordbruk som genomförts under perioden 2007–2013.

## lakttagelser

### 21

De obligatoriska inlagen i en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt anges i direktivet. Kommissionen har gjort en kvalitetskontroll av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Slutsatserna offentliggjordes i medlemsstaternas rapporter och bilaterala möten har hållits för att diskutera de förbättringar som måste göras i framtida förvaltningsplaner.

### 23

Inom ramen för den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet om vatten har vägledning utarbetats för att hjälpa medlemsstaterna att upprätta förvaltningsplaner av hög kvalitet.

Att se till att dessa vägledningar följs är fortfarande en prioritet för kommissionen och medlemsstaterna.

### 24

Kommissionen är medveten om avsaknaden av framsteg när det gäller att göra jordbruksåtgärder operativa på jordbruksföretagsnivå. Revisionsrättens och kommissionens egna uppgifter (rapportering om åtgärdsprogram) kommer att användas för att följa upp detta bilateralt med medlemsstaterna så att förbättringar kan åstadkommas i den andra cykelns förvaltningsplaner.

### 25

Medlemsstaterna upprättar förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt och fastställer därefter mål på vattenförekomstnivå. Kommissionen kommer att utfärda rekommendationer för att åtgärda eventuell avsaknad av sådana mål, och vid behov kommer överträdelseförfaranden att inledas mot medlemsstaterna.

Det kommer emellertid inte att bli helt omöjligt att upprätta landsbygdsprogram med hänsyn till kriterierna i EU:s vattenpolitik även om tydliga mål saknas, och det måste fortfarande göras genom ingående analyser av styrkor, svagheter, möjligheter och hot (swot-analys) samt av "behov". Detta ska ingå i alla landsbygdsprogram. Avsaknaden av en lämplig förvaltningsplan och tydliga mål kommer dock definitivt att göra denna uppgift mycket svårare.

### 33

Kommissionen håller med revisionsrätten om att tvärvillkoren har ökat medvetenheten bland jordbrukare och lett till vissa förändringar av jordbruksmetoder när det gäller vatten.

Kommissionen vill också understryka att väsentlig EU-lagstiftning om skydd av EU:s vatten från föroreningar från jordbruket, t.ex. nitratdirektivet och bekämpningsmedelsförordningen, har ingått i tvärvillkoren ända sedan systemet infördes.

Kommissionen håller med revisionsrätten om att det förekommer brister i tillämpningen av tvärvillkoren i medlemsstaterna men vill understryka att de brister som identifierats hanteras i samband med avslutningen av räkenskaperna. Detta förfarande är ett effektivt incitament för förbättrad tillämpning av tvärvillkoren från medlemsstaternas sida.

### 35

Kommissionen anser att förorening med fosfor och bekämpningsmedel i vissa medlemsstater omfattas av de föreskrivna verksamhetskraven med avseende på den EU-lagstiftning som tillämpas i dag. I några medlemsstater innefattar åtgärdsprogrammet i anslutning till nitratdirektivet även krav i fråga om fosfor, och detta direktiv omfattas av reglerna om tvärvillkor. Bestämmelserna i bekämpningsmedelsförordningen om godkännande av växtskyddsmedel ingår också i tvärvillkorens tillämpningsområde.

Dessutom har en del medlemsstater kompletterat denna lagstiftning med vissa normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

### 37

Tidpunkterna för genomförandet av ramdirektivet om vatten och direktivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel, även på jordbruksföretagsnivå, anges i själva texterna. Överträdelseförfaranden kan komma att inledas mot medlemsstater som inte respekterar dessa tidpunkter.

### 38

Normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden när det gäller användning av vatten för bevattning baseras på gällande nationell lagstiftning och syftar till att göra en koppling mellan de nationella reglerna och jordbruksstödet. Förhandsprövning för vattenuttag är ett krav enligt artikel 11 e i ramdirektivet om vatten som inte hänger samman med vattenanvändning, så det ingår inte i normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Om den nationella lagstiftningen inte är tydlig i fråga om mätare och rapportering av vattenanvändning kommer detta inte heller att ingå i normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Den nationella lagstiftningen ska i princip ta hänsyn till de nationella, regionala eller lokala behoven i fråga om vattenanvändning. Dessa behov varierar stort mellan olika platser, och det skulle vara olämpligt att tillämpa samma krav på hela EU:s territorium.

Kommissionen noterar dock att EJFLU-stöd för investeringar i bevattning under programperioden 2014–2020 kommer att beviljas endast om vattenmätning redan har inrättats vid investeringen eller inrättas som en del av investeringen. Flera andra villkor måste också uppfyllas, varav många gäller statusen för vattenförekomster som påverkas av bevattningsprojekt.

### 39

Det relevanta EU-instrumentet för planerad och konsekvent förbättring av vattenförvaltningen i EU är ramdirektivet om vatten, som så småningom kommer att föreslås för införande i tvärvillkoren när de förpliktelser som är direkt tillämpliga på jordbrukare har

fastställts. Medlemsstaternas förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt bör innefatta åtgärder för kontroll av vattenuttag och en prispolitik för vatten som möjliggör en kvantitativ status motsvarande "god" status enligt ramdirektivet om vatten. Där sådana kontroller saknas eller bedöms som otillräckliga för att nå målen i ramdirektivet om vatten följer kommissionen upp detta tillsammans med medlemsstaterna.

### 42

Svårigheten att kontrollera vissa krav hänger inte samman med tvärvillkoren utan har sin grund i själva kravet. Även om det stämmer att den årliga kontrollen av tvärvillkoren inte kan anpassas till alla typer av krav kan även slutsatser som dragits vid andra tillfällen beaktas i anslutning till tvärvillkoren.

### 43

När brister konstateras vid kommissionens revisioner kan beslut fattas om finansiella korrigeringar till dess att bristerna åtgärdats.

### 46

Olikheterna i fråga om buffertremсор hänger samman med de specifika bestämmelserna i nitratdirektivet. Buffertremсор ska ta hänsyn till miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga (artikel 5.3 b). Det betyder att buffertremсорna kan variera, förutsatt att deras utformning tillsammans med andra åtgärder i åtgärdsprogrammet bidrar till att minska vattenförorening orsakad av nitrater (artikel 5.5).

Kommissionen har ingen formell roll vid antagandet av åtgärdsprogrammen för nitrat där åtgärderna fastställs, bl.a. buffertremсор. Pågående överträdelseförfaranden visar dock att kommissionen ifrågasätter åtgärdernas lämplighet när det gäller att uppnå mål för vattenkvalitet.

## 48

Kommissionen är medveten om oriktigheter i samband med kontroll av uttag inom jordbrukssektorn och följer upp detta bilateralt med medlemsstaterna, med stöd av bedömningen av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt, för att se till att effektiv lagstiftning finns.

Se även svaret på punkt 39.

## 49

EU:s vattenpolitik nämns inte specifikt i skäl 6 utan omfattas givetvis av formuleringen "gemenskapens övriga politik".

## 51

Kommissionen håller med om att analysen av vattenrelaterad påverkan bör vara grundlig, att överensstämmelsen mellan landsbygdsprogram och förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt bör vara god, att negativa bieffekter av vattenrelaterat stöd bör undvikas och att planerat stöd antingen bör utnyttjas effektivt eller vid behov omfördelas på lämpligt sätt (med ordentlig motivering).

På dessa punkter skulle resultatet i vissa fall kunna förbättras för perioden 2014–2020. Kommissionen anser att förbättringar kommer att åstadkommas till följd av

- förekomsten av uttryckligen vattenrelaterade "fokusområden" (delprioriteringar) i den nya landsbygdsutvecklingsförordningen, med motsvarande indikatorer mot vilka medlemsstaterna kommer att sätta upp mål i sina landsbygdsprogram,
- skyldigheten enligt den nya landsbygdsutvecklingsförordningen att avsätta minst 30 % av EJFLU:s totala bidrag till varje landsbygdsprogram för begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt miljöfrågor genom vissa åtgärder,
- medlemsstaternas större kännedom om den analytiska ramen för landsbygdsutvecklingspolitiken och processen med att upprätta förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt (enligt ramdirektivet om vatten),

- särskilda villkor i den nya landsbygdsutvecklingsförordningen gällande stöd för investeringar i bevattning.

## Ruta 11

- Trots att Danmarks strategiska miljöbedömning inriktas på vattenkvalitet innefattar åtgärd 121 (jordbruksinvesteringar) även specifikt stöd för minskad vattenanvändning inom trädgårdsnäringen och är därmed direkt inriktad på vattenuttag.
- Vattenuttag kan också hanteras genom grundläggande åtgärder för effektiv vattenanvändning, i enlighet med principen att förorenaren betalar. Sådana åtgärder behöver inte finansieras genom landsbygdsprogrammet.
- Landsbygdsprogrammet innefattar utbildningsinsatser inom ramen för åtgärd 111 för att öka jordbrukarnas kunskaper om miljölagstiftningen. Rådgivningsinsatser stöds också inom åtgärd 115 för att främja en mer hållbar vattenanvändning.
- De slovakiska förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt antogs och anmälades i mars 2010, långt efter det att miljöbedömningen för landsbygdsprogrammet genomförts (det slovakiska landsbygdsprogrammet godkändes den 4 december 2007). Det är skälet till att dessa åtgärder som identifierats i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt inte togs upp i landsbygdsprogrammets miljöanalys. Bättre överensstämmelse bör kunna åstadkommas i framtiden eftersom de första förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt nu har anmälts.
- I Grekland antogs förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt långt efter det att landsbygdsprogrammet godkändes. De negativa miljömässiga och ekonomiska effekterna av borrhål identifierades dock i miljöbedömningen för landsbygdsprogrammet. Därför medfinansieras inom åtgärd 125 de projekt som gäller insamling och utnyttjande av dagvatten, modernisering och förbättring av bevattningsförhållanden, dränering, tillgång och även infrastruktur för att övervaka och registrera effekterna av hydromorfologiska belastningar på akviferer.

## 53

Kommissionen håller med om att det i många medlemsstater behövs mycket tydligare åtgärdsprogram för jordbrukssektorn i andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. Man arbetar aktivt med detta tillsammans med medlemsstaterna.

## 54

Den nya landsbygdsutvecklingsförordningen för programperioden 2014–2020 innehåller särskilda säkerhetsklausuler i fråga om stöd för investeringar i bevattning. Stödet kopplas till vattenmätning, inlämning av en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt med åtgärder av relevans för jordbrukssektorn och statusen för vattenförekomster.

Dessutom kräver flera olika rättsakter, särskilt direktivet om miljökonsekvensbedömning, att vissa investeringar föregås av en miljökonsekvensbedömning (se artikel 45.1 i landsbygdsutvecklingsförordningen).

Slutligen är tillämpning av normer för god jordbruks-hävd och goda miljöförhållanden, minimikrav för gödselmedel och växtskyddsmedel och prispolitik för vatten förhandsvillkor för finansiering från EJFLU (se bilaga V till landsbygdsutvecklingsförordningen).

## Ruta 12

Generellt sett får en utvidgning av den bevattnade arealen och/eller en ökning av den totala vattenförbrukningen "negativa bieffekter" bara om det inte finns tillräckligt med vatten för att med god marginal täcka förändringarna samtidigt som god vattenstatus upprätthålls eller åstadkoms.

Inom åtgärd 125 i det spanska landsbygdsprogrammet är investeringar som leder till att en större areal ska bevattnas eller att den totala vattenförbrukningen ökar inte stödberättigande. Samtidigt begränsas risken för att den bevattnade arealen ökar genom investeringar inom ramen för åtgärd 121. Det beror på att vatteninfrastruktur eller rörledning som finns utanför jordbruksföretaget och leder vatten dit inte kan få stöd inom åtgärd 125 om det leder till att en större areal ska bevattnas.

## 58

Artikel 38 aktiverades 2010 omedelbart efter det att tidsfristen för inlämning av förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt löpt ut. De nya kraven blev obligatoriska för jordbrukarna vid utgången av 2012, när landsbygdsprogrammen närmade sig sin avslutning 2013. Denna åtgärd tillämpades således bara av ett fåtal medlemsstater.

Därutöver måste hänsyn tas till att ersättningen kan bidra till att påskynda genomförandet. Eftersom artikel 38 gäller ersättning för kostnader tillkommer emellertid inte något miljökrav. Medlemsstaterna kan därför mycket väl gå vidare med ett ambitiöst genomförande utan att utnyttja möjligheterna enligt artikel 38.

## 59

De orsaker till det begränsade utnyttjandet av åtgärd 213 som revisionsrätten nämner utgör en trovärdig förklaring, men ytterligare två aspekter bör framhållas.

För det första utnyttjas generellt sett vissa landsbygdsutvecklingsåtgärder i större utsträckning än andra.

För det andra är åtgärd 213 en något ovanlig åtgärd såtillvida att den ger möjlighet till ersättning för svårigheter till följd av bindande krav på vissa områden. De flesta andra åtgärder utgår från en annan grund (stöd för gjorda investeringar/metoder som införs frivilligt). Detta särdrag hos åtgärd 213 kan göra vissa medlemsstater tveksamma till att genomföra den till dess att de har sett andra göra det framgångsrikt.

Kommissionen förväntar sig under alla omständigheter ökad användning av åtgärden avseende betalningar kopplade till ramdirektivet om vatten under perioden 2014–2020, med tanke på att förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt nu har upprättats.

### 64

Se även svaret på punkt 83.

### 65

De landsbygdsutvecklingsåtgärder som revisionsrätten nämner som inte är knutna till tvärvillkor är i första hand investeringsåtgärder.

Landsbygdsutvecklingslagstiftningen för 2014–2020 innehåller bestämmelser för att se till att stöd endast ges för investeringar som är miljömässigt hållbara. I detta avseende är bestämmelserna om investeringar i bevattning särskilt detaljerade.

Den administrativa bördan om investeringsåtgärder infördes i tvärvillkoren skulle bli hög eftersom dessa åtgärder omfattas av flerårlig förvaltning. Effekten skulle dessutom bli mycket begränsad eftersom de flesta jordbrukare som tar emot stöd för investeringar genom landsbygdsutvecklingspolitiken redan omfattas av tvärvillkor genom system för direktstöd inom pelare I och genom arealrelaterade landsbygdsutvecklingsåtgärder.

### 67

För den nya programperioden 2014–2020 har ett nytt system för övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken som helhet i förhållande till målen införts genom förordning (EU) nr 1306/2013. Detta system innehåller också information om använd vattenkvantitet och vattenkvalitet. Att koppla vattenkvalitet och vattenkvantitet till jordbruksmetoder är dock mycket komplicerat med tanke på mångfalden jordbruksmetoder och agromiska förhållanden runtom i EU, påverkan från källor utanför jordbruket som också har stor betydelse för vattenkvaliteten och vattentillgången samt svårigheterna med att fastställa orsakssamband. Kostnaderna och den administrativa bördan i anslutning till systemen för övervakning och utvärdering måste därför nogt vägkas mot vinsterna i form av förbättrad förvaltning och bättre beslutsfattande.

För fleråriga program som landsbygdsutvecklingsprogrammet kan korrekt bedömning av vissa resultat, t.ex. effekter på vattenkvaliteten, göras först en bra bit in i programperioden och i efterhand. Sådana effekter kan mätas först när det har gått tillräckligt lång tid efter genomförandet.

### 68

Kontroller kan inte ge information om effekten av en strategi. Mätning av en effekt kräver en noggrant utformad utvärdering som gör det möjligt att skilja effekterna av en strategi, t.ex. tvärvillkor, från andra inverkanse faktorer.

### 69

Inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen fastställs ett antal indikatorer som gör det möjligt att mäta framsteg i förhållande till målen. De är en informationskälla som används av utvärderarna i deras arbete.

### 70

Sedan 2014 innehåller den nya gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen även information om vattenkvantitet. Överlag bör det noteras att informationsinsamling är förenat med praktiska svårigheter och kostnader. Det finns därför en gräns för vilken information som kan samlas in och för frekvensen hos datainsamlingen.

Lärdomarna från den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2007–2013 visade att det var mycket svårt att sätta lämpliga mål för effektindikatorer som vattenkvalitet på grund av de många externa faktorer som inverkar. Medlemsstaterna har fått riktlinjer för mätningen av dessa effektindikatorer som väntas finnas med i efterhandsutvärderingarna.

Vad resultatindikatorerna beträffar medges att det förekommit en del svårigheter med korrekt registrering av data för resultatindikatorn gällande "område för framgångsrik markförvaltning".

## 71

Generellt sett kom utvärderingarna efter halva tiden för tidigt i programmen för att kunna ge tillförlitliga uppgifter om effekter och resultat, eftersom resultaten och effekterna i de flesta fall inte hunnit visa sig.

Utvärderingarna efter halva tiden har därför avskaffats för den nya programperioden.

För fleråriga program som landsbygdsutvecklingsprogrammet kan korrekt bedömning av vissa resultat, t.ex. effekter på vattenkvaliteten, göras först en bra bit in i programperioden och i efterhand. Sådana effekter kan mätas först när det har gått tillräckligt lång tid efter genomförandet. För de flesta insatser var så ännu inte fallet vid tidpunkten för utvärderingen efter halva tiden (2010).

## 74

Genom arbetsgruppen för rapportering inom ramen för den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet om vatten görs insatser för att ändra rapporteringen så att tydligare koppling kan göras mellan påverkan, åtgärder och resultat. Kommissionen kommer dessutom att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att övervakningskraven enligt ramdirektivet om vatten fullgörs.

## 78

Kommissionen samarbetar med Europeiska miljöbyrån (EEA) för att förbättra WISE.

## 79

Indikatorerna för miljövänligt jordbruk förbättras kontinuerligt och några av dem inkluderar jordbruksmetoder, t.ex. indikator 15 (bruttonäringsbalans), indikator 12 (intensifiering/extensifiering), indikator 11 (jordbruksförvaltningsmetoder) och indikator 7 (bevattning). I framtiden står det klart att bättre synergieffekter mellan den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen, uppgifter från det integrerade administrations- och kontrollsystemet och undersökningen om företagsstrukturen i jordbruket bör främjas, i enlighet med artikel 17 i Inspire-direktivet.

## Slutsatser och rekommendationer

### 82

Se svaret på punkt V.

### 83

Viktig EU-lagstiftning på vattenområdet ingår redan i tvärvillkorens tillämpningsområde. Vattenrelaterade frågor hanteras dessutom inom ramen för ramdirektivet om vatten, som så småningom kommer att föreslås för införande i tvärvillkoren när direktivet har genomförts i alla medlemsstater och de förpliktelser som är direkt tillämpliga på jordbrukare har fastställts. Till dess har vattenrelaterade normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden fastställts för att täcka vissa redan gällande grundkrav i nationell lagstiftning och därmed göra en koppling till jordbruksstödet.

Tvärvillkor bidrar till målen för principen att förorenaren betalar men är inte utformade för att kompensera för kostnaderna för miljöförstöring. Principen för beräkning av minskningar i anslutning till tvärvillkoren baseras på en viss andel av allt relevant jordbruksstöd som jordbrukaren erhåller. Det är i enlighet med proportionalitetsprincipen själva andelen, inte de absoluta beloppen, som återspeglar allvaret i jordbrukarens överträdelse av EU-reglerna.

### Rekommendation 1

Kommissionen anser att denna rekommendation delvis har genomförts och kommer att genomföras till fullo när vissa villkor har uppfyllts.

När det gäller den gemensamma jordbrukspolitik efter 2014 har kommissionen föreslagit att ramdirektivet om vatten och direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel ska omfattas av tvärvillkor när dessa direktiv har genomförts i samtliga medlemsstater och de förpliktelser som är direkt tillämpliga på jordbrukare har fastställts. Europaparlamentet och rådet har samtyckt till detta tillvägagångssätt och gjorde ett gemensamt uttalande om detta vid antagandet av reformen av den gemensamma jordbrukspolitik.

De europeiska vattendirektörerna noterade 2012<sup>2</sup> rekommendationerna från den strategiska samordningsgruppen och kommissionen. Vattendirektörerna tillstod att den föreslagna förteckningen över grundläggande åtgärder borde övervägas för införande i tvärvillkoren, om ett beslut om att låta bestämmelserna i ramdirektivet om vatten ingå i tvärvillkoren antas av Europaparlamentet och rådet i samband med diskussionerna om den gemensamma jordbrukspolitiken.

I avvaktan på att dessa två direktiv inkluderas i tvärvillkoren har medlagstiftarna även enats om att de ska ingå i det obligatoriska tillämpningsområdet för systemet för jordbruksrådgivning, så att alla berörda jordbrukare har tillgång till relevant rådgivning. De viktigaste delarna av EU:s vattenpolitik skulle därför så småningom kunna inkluderas i den gemensamma jordbrukspolitiken.

När det gäller landsbygdsutvecklingspolitiken anges de nödvändiga verktygen och mekanismerna för perioden 2014–2020 i den nya landsbygdsutvecklingsförordningen – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 – och i lagstiftning med anknytning till den.

Inom landsbygdsutvecklingsförordningen (dvs. den centrala lagstiftningen) är "förbättra vattenförvaltningen" och "effektivisera vattenanvändningen inom jordbruket" tydliga exempel på de "prioriteringar" som medlemsstater och regioner ska utgå från när de planerar utgifterna inom sina landsbygdsprogram.

En rad olika åtgärder står till förfogande för att bidra till fullgörandet av dessa prioriteringar – utbildningsstöd, utnyttjande av rådgivning, investeringar, flerårig markförvaltning och försöksutveckling (bl.a. inom det europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet i jordbruket).

Slutligen bör man minnas att en rad olika prioriteringar ska hanteras inom landsbygdsutvecklingspolitiken, och de ekonomiska resurserna är begränsade.

### Rekommendation 2

Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

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

### 86

EU:s vattenpolitik genomförs delvis med stöd av "medel" och delvis utan (enligt principen om att förorenaren betalar). Rättsliga krav utan finansiering spelar en mycket viktig roll i hela uppsättningen åtgärder som krävs för att hantera jordbrukets inverkan på vatten.

### Rekommendation 3

#### Svar på första stycket i rekommendation 3:

Kommissionen anser att denna rekommendation delvis har genomförts.

Med utgångspunkt i vattenstrategin från 2012 kommer kommissionen att fortsätta med den uppskattade gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet, som hittills har resulterat i 23 vägledningar med närmare information om hur ramdirektivet ska genomföras. Arbetsgrupperna inom ramen för den gemensamma strategin har som främsta uppgift att förbättra kvaliteten på förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och förbättra statusen för EU:s vatten genom uppföljning av förslagen i vattenstrategin.

Kommissionen följer upp betydande luckor i de åtgärder som krävs för att genomföra ramdirektivet om vatten 2015. Det sker bilateralt med medlemsstaterna, och syftet är att lösa problemen i tid inför den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt 2015. I vissa fall kommer överträdelseförfaranden att inledas om det är lämpligt.

Medlemsstaterna kommer 2016 att anmäla sina uppdaterade förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt till kommissionen. Kommissionen kommer att granska dem och, bl.a. med den granskningen som utgångspunkt, göra en översyn av ramdirektivet om vatten och föreslå nödvändiga ändringar senast 2019, och/eller lägga fram andra initiativ.

När det gäller landsbygdsprogrammen är en av de grundläggande bestämmelserna artikel 9 – prispolitik för vatten är ett förhandsvillkor för landsbygdsprogrammet. Medlemsstaterna måste därför se till att detta krav är uppfyllt så att de kan utnyttja medel inom landsbygdsprogrammet i vissa fall.

#### Svar på andra stycket i rekommendation 3:

Denna del av rekommendationen riktar sig till medlemsstaterna.



## 87 Andra strecksatsen

Kommissionen samarbetar med Europeiska miljöbyrån för att förbättra WISE.

## 87 Tredje strecksatsen

Korrekt och effektivt genomförande av indikatorerna för miljövänligt jordbruk är beroende av medlemsstaternas data- och informationsförsörjning. Utan denna information kan inte indikatorerna fungera korrekt. Problemet med otillräcklig information drabbar särskilt vattenindikatorerna.

## Rekommendation 4

### Svar på första stycket i rekommendation 4:

Kommissionen anser att denna rekommendation håller på att genomföras.

För den nya programperioden 2014–2020 har ett nytt system för övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken som helhet i förhållande till målen införts genom förordning (EU) nr 1306/2013. Detta system innehåller också information om använd vattenkvantitet och vattenkvalitet. Att koppla vattenkvalitet och vattenkvantitet till jordbruksmetoder är dock mycket komplicerat med tanke på mångfalden jordbruksmetoder och agromiska förhållanden runtom i EU. Kostnaderna och den administrativa bördan i anslutning till systemen för övervakning och utvärdering måste därför nogra vägas mot vinsterna i form av förbättrad förvaltning och bättre beslutsfattande.

För fleråriga program som landsbygdsutvecklingsprogrammet kan korrekt bedömning av vissa resultat, t.ex. effekter på vattenkvaliteten, göras först en bra bit in i programperioden och i efterhand. Sådana effekter kan mätas först när det har gått tillräckligt lång tid efter genomförandet.

Lärdomarna från den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för 2007–2013 visade att det var mycket svårt att sätta lämpliga mål för effektindikatorer som vattenkvalitet på grund av de många externa faktorer som inverkar. Medlemsstaterna har fått riktlinjer för mätningen av dessa effektindikatorer som väntas finnas med i efterhandsutvärderingarna.

Vad resultatindikatorerna beträffar medges att det förekommit en del svårigheter med korrekt registrering av data för resultatindikatorn gällande "område för framgångsrik markförvaltning".

Enligt ramdirektivet om vatten ska medlemsstaterna identifiera betydande påverkan och redovisa den i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och i WISE. Kommissionen tillstår att den nivå på vilken informationen redovisades inte lämpade sig för analys. Därför har man inom ramen för den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet om vatten diskuterat förändringar av rapporteringskraven som gör det lättare att spåra påverkan och slå fast hur effektiva de åtgärder som genomförs är.

### Svar på andra stycket i rekommendation 4:

Denna del av rekommendationen riktar sig till medlemsstaterna.



## HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/represent_sv.htm)), hos delegationer i länder utanför EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm)), genom att kontakta nätverket Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm)) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (\*).

(\* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

### Avgiftsbelagda publikationer

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

### Avgiftsbelagda prenumerationer

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sv.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm)).

Att skydda kvaliteten på Europas vattenresurser har varit en prioritering för EU sedan slutet av 1970-talet. Jordbruket har som en av de största användarna och förorenarna av vatten en mycket viktig roll att spela när det gäller hållbar förvaltning av vatten.

EU har upprepade gånger medgett att dess olika politikområden måste hänga samman och inser därför att man måste se till att miljöpolitiken, bland annat när det gäller vatten, får stöd via den gemensamma jordbrukspolitiken. Vid revisionen granskade revisionsrätten om EU:s vattenpolitikmål hade integrerats på ett framgångsrikt sätt i den gemensamma jordbrukspolitiken och kom fram till att det endast delvis var fallet.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån

