

**EUROPA-KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS  
SÆRBERETNING:**

**"BÆREDYGTIG VANDANVENDELSE I LANDBRUGET: MIDLER UNDER DEN FÆLLES  
LANDBRUGSPOLITIK HAR STØRRE SANDSYNLIGHED FOR AT FREMME EN ØGET  
END EN MERE EFFEKTIV VANDANVENDELSE"**

RESUMÉ

*Kommissionens fælles svar på resuméet:*

På EU-plan anvendes vand til energimæssig afkøling, landbrug, fremstillingsvirksomhed og byggeri, minedrift og offentlig vandforsyning, og de enkelte sektorer relative størrelse afhænger af den enkelte medlemsstats økonomiske struktur. Vand anvendes i landbruget til husdyr og kunstvanding, hvilket reducerer kapitalrisikoen og optimerer brugen af andre input (f.eks. jord, gødning, såsæd og arbejdskraft).

De aktuelle prognoser for klimaændringerne peger på, at adgangen til vandressourcer vil falde, og at efterspørgslen efter vand til kunstvanding vil stige. Disse udfordringer kræver en korrekt gennemførelse af EU's vandpolitikker (f.eks. vandrammedirektivet) for at gøre de forskellige former for vandanvendelse forenelige og sikre, at sektorpolitikkerne gennemføres i overensstemmelse med disse mål. Forordning (EU) 2020/741 om mindstekrav til genbrug af vand kan lette presset og sikre en alternativ og bæredygtig vandforsyning.

Vandrammedirektivet fremmer bæredygtig vandanvendelse, fordi landbrug ligger inden for de formål og aktiviteter, der ifølge vandrammedirektivet skal tages i betragtning ved vurderingen af vandområdets sårbarhed. Virkningerne fra landbruget er imidlertid blandt de største belastninger, som medlemsstaterne har identificeret som en potentiel risiko for forringelse af vandtilstanden eller manglende opfyldelse af vandrammedirektivets miljømål.

Det er med vandrammedirektivet lykkedes at etablere en forvaltningsramme for integreret vandforvaltning for mere end 110 000 vandområder i EU, forbedre vandets tilstand eller bremse forringelsen heraf og reducere kemisk forurening (hovedsagelig punktkildeforurening). Direktivet har ført til et højere beskyttelsesniveau for vandområder, end man kunne have forventet uden direktivet. Det blev i forbindelse med kvalitetskontrollen af vandrammedirektivet fra 2019 konkluderet, at direktivet generelt tjener sit formål, men at der er plads til forbedringer, og at grunden til, at målene i vandrammedirektivet endnu ikke er nået, primært er utilstrækkelig finansiering, langsom gennemførelse og utilstrækkelig integration af miljømål i sektorpolitikkerne.

Kommissionen mener, at den fælles landbrugspolitik fremmer bæredygtig vandforvaltning i landbruget gennem forskellige instrumenter. Ved gennem krydsoverensstemmelsesmekanismen at knytte de relevante betalinger under den fælles landbrugspolitik til overholdelsen af den nationale lovgivning til gennemførelse af vandrammedirektivet, og navnlig kravet om vandindvinding, fremmes integrationen og styrkelsen af politikkerne. Denne mekanisme, der gælder for 90 % af landbrugsarealet og landbrugerne, har potentiale til at øge landbrugernes bevidsthed betydeligt, og sanktionerne kan gå helt op til tilbagebetaling af alle betalinger under den fælles landbrugspolitik for de mest alvorlige overtrædelser. Ud over krydsoverensstemmelse tilskynder grønnere direkte støtte landbrugerne til at anvende metoder, der kan være gavnlige for vandforbruget, såsom beskyttelse af permanente græsarealer og afgrødediversificering. Den fælles landbrugspolitik finansierer desuden investeringer vedrørende vandanvendelse, og investeringer i vandingstiltag skal bidrage til at opnå en god tilstand (når det pågældende vandområde er i mindre end god tilstand) og forhindre forringelse af tilstanden. Der er truffet en lang række miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger med henblik på at nå målene for vandkvantitet. Eksempelvis er miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger til forbedring af jordbundsforvaltningen og forebyggelse af erosion, som har en positiv indvirkning på jordens vandbindingsevne, blevet medtaget i de fleste programmer for udvikling af landdistrikter, og

5 % af det udnyttede landbrugsareal er omfattet af sådanne forpligtelser. Desuden har ikkeproduktive investeringer, økologisk landbrug og betalinger i henhold til vandrammedirektivet under landdistriktsudviklingsprogrammerne også været yderst relevante for forbedringen af vandbindingen og bæredygtig vandanvendelse.

Kommissionen vurderer endvidere, at medlemsstaternes investeringer bidrager til at nå målene i vandrammedirektivet gennem vurderingen af medlemsstaternes programmeringsdokumenter for anvendelsen af EU-midler og anvendelsen af princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" i klassificeringsforordningen og genopretnings- og resiliensprogrammerne.

III. God økologisk tilstand for overfladevand omfatter også kvantitative aspekter af vandforvaltningen. God økologisk tilstand kræver, at medlemsstaterne definerer og gennemfører "økologisk vandføring", som har til formål at sikre, at der er tilstrækkeligt vand.

## VII.

(1) I sin 2019-vurdering af vandområdeplanerne for anden planperiode fremsatte Kommissionen henstillinger, hvori den opfordrede medlemsstaterne til i deres vandområdeplaner for tredje planperiode bedre at beskrive, hvordan de gennemfører forpligtelsen i henhold til vandrammedirektivets artikel 9 til at anvende dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder og eventuelle undtagelser herunder. Kommissionen er desuden i øjeblikket i færd med at forhøre sig hos alle medlemsstaterne om, hvordan de anvender kravene i vandrammedirektivet i praksis, navnlig kravet om forudgående tilladelse til indvinding og opmagasinering i henhold til vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra e), og undtagelser herfra.

(2) Den fremtidige fælles landbrugspolitik styrker sammenhængen mellem den fælles landbrugspolitik og vandrammedirektivet yderligere gennem forskellige aspekter:

Den fastsætter, at investeringer i kunstvanding, som ikke er i overensstemmelse med målet om opnåelse af en god tilstand for vandområder, som fastsat i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, ikke er støtteberettigede, herunder udvidelse af kunstvanding, der påvirker vandområder, hvis tilstand er blevet defineret som mindre end god i de relevante vandområdeplaner.

De strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, herunder støtte til investeringer i kunstvanding, skal tage højde for analyserne, målsætningerne og målene i vandrammedirektivet og vandområdeplanerne (jf. bilag XI til forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik) og yde et passende bidrag hertil.

Kommissionen accepterer at knytte alle relevante betalinger under den fælles landbrugspolitik til landbrugere til bæredygtig vandanvendelse, bortset fra betalinger under den fælles markedsordning.

Kommissionen accepterer at knytte den fulde betaling af frivillig koblet støtte til overholdelsen af de relevante bestemmelser i vandrammedirektivet gennem konditionalitet. Kommissionen accepterer ikke medtagelsen af yderligere sikkerhedsforanstaltninger i den fælles landbrugspolitik, fordi en korrekt gennemførelse af vandrammedirektivet sikrer bæredygtig anvendelse af vand til afgrøder, og konditionalitet sikrer forbindelsen mellem betalinger under den fælles landbrugspolitik og vandrammedirektivet.

(3) Ved vurderingen af de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik vil Kommissionen i overensstemmelse med bestemmelserne i den fremtidige fælles landbrugspolitik sikre, at investeringer i kunstvanding er i overensstemmelse med vandrammedirektivets mål om at opnå en god tilstand for vandområder. Kommissionen vil desuden vurdere, om de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik i tilstrækkelig grad tager højde for analyserne, målsætningerne og målene i vandrammedirektivet og vandområdeplanerne, og om de yder et passende bidrag til disse målsætninger og mål.

Kommissionen vil i forbindelse med den flerårige evalueringsplan for den fremtidige fælles landbrugspolitik foretage en evaluering af virkningerne af midlerne til udvikling af landdistrikterne og markedsstøtten på vandforbruget.

## INDLEDNING

*Kommissionens fælles svar på punkt 1-11:*

Data fra medlemsstaterne viser, at vandindvindingen i landbruget er faldet i EU siden 1990'erne på trods af øget efterspørgsel som følge af klimaændringer, højere temperaturer og lavere nedbør. Dette er opnået gennem bedre vandplanlægningspolitikker, som f.eks. vandrammedirektivet, og bedre vandingsforvaltning, som er et mål i den fælles landbrugspolitik.

Med henblik på vurdering og overvågning af vandknappehed og de tids- og arealmæssige forskelle herpå foreslog Kommissionen at anvende WEI+-indikatoren (Water Exploitation Index – vandudnyttelsesindeks) i den fremtidige fælles landbrugspolitik. Denne indikator har til formål at vurdere udviklingen i vandforbruget i forhold til vedvarende ferskvandsressourcer samt de dermed forbundne tendenser i landbruget og andre sektorer hver for sig.

Mængden af vand, der anvendes til husdyr og/eller vanding, afhænger af landbrugssektorens struktur og varierer betydeligt i EU. Vanding styrker landbrugssektorens konkurrenceevne og skaber fordele for samfundet. Vanding øger tilgængeligheden, kvaliteten og mangfoldigheden af fødevarer og leverer værdifulde økosystemtjenester (vandede områder kan f.eks. potentielt bidrage til landbrugsmiljømæssig, kulturel og landskabsmæssig diversitet i visse scenarier, f.eks. opretholdelse af levesteder for vandfugle).

Vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra e), indførte forpligtelser for medlemsstaterne til at gennemføre kontrol- og forhåndstilladelsesordninger baseret på analyser af vandområdets sårbarhed over for menneskelige aktiviteter indvirkning. Dette system bør sikre, at tilladt vandanvendelse er i overensstemmelse med målet om at opnå en god tilstand i vandområderne.

I den femte rapport om gennemførelse af vandrammedirektivet blev det påpeget, at virkningerne fra landbruget er blandt de mest udtalte belastninger, som medlemsstaterne har identificeret i de fleste vandområdedistrikter, og som udgør en potentiel risiko for forringelse af vandtilstanden eller manglende opfyldelse af miljømålene, både i form af overindvinding og diffus forurening. Kommissionen undersøgte også, hvordan medlemsstaterne anvender kravene i vandrammedirektivet i praksis, herunder forpligtelserne vedrørende forhåndstilladelse til indvinding og opmagasinering, og relaterede undtagelser.

Kommissionen henvendte sig for nylig til alle medlemsstaterne for at følge op på sine henstillinger om vandområdeplanerne for anden planperiode og insisterede navnlig på behovet for yderligere/behørig begrundelse i vandområdeplanerne for undtagelser fra forpligtelsen til at opnå en god tilstand/undgå forringelse.

Der er behov for yderligere forbedringer i vandanvendelsen, men også inden for næringsstofforurening, og jord til bord-strategien indeholdt specifikke mål og værktøjer til nedbringelse af næringsstofforurening. Handlingsplanen for nulforurening af vand, jord og luft supplerer jord til bord-strategien med relevante mål og tiltag<sup>1</sup>. Forordning (EU) 2020/741 om mindstekrav til genbrug af vand vil i forbindelse med integreret vandforvaltning bidrage til at mindske belastningen i vandområder, når vandindvinding erstattes af genbrugsvand.

7. Den fælles landbrugspolitik indeholder elementer til forbedring af vandanvendelsen i overensstemmelse med vandrammedirektivet, som er den nuværende lovgivningsmæssige ramme for vand i EU.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_en).

10. I sin 2019-vurdering af vandområdeplanerne for anden planperiode fremsatte Kommissionen landespecifikke henstillinger med henblik på at fremme og gennemføre økologisk vandføring i alle vandområder.

11. Kommissionen evaluerede resultaterne af vandrammedirektivet (kvalitetskontrol), de tilknyttede direktiver og oversvømmelsesdirektivet fra udgangen af 2017 til midten af 2019. Den overordnede konklusion var, at vandrammedirektivet generelt er formålstjenligt, men at der er plads til forbedringer. Det forhold, at vandrammedirektivets mål endnu ikke er nået fuldt ud, skyldes i vid udstrækning utilstrækkelig finansiering, langsom gennemførelse og utilstrækkelig integration af miljømål i sektorpolitikker.

14. I frugt- og grøntsagssektoren gennemfører producentorganisationerne godkendte driftsprogrammer, som er i overensstemmelse med de nationale miljøregler, der indgår i medlemsstaternes nationale strategier. Disse godkendte driftsprogrammer kan omfatte aktioner og foranstaltninger, der tager sigte på vandbesparende anvendelse.

16. Genbrug af behandlet spildevand er en af de muligheder, der overvejes, for at lette forskellige vandanvendelsesformers pres på ferskvandsressourcerne og kan sikre betydelige miljømæssige, sociale og økonomiske fordele. Der opstår fordele for miljøet, når dette vand erstatter indvinding af ferskvand. I forbindelse med integreret vandforvaltning kan genbrug af behandlet spildevand betragtes som en pålidelig vandforsyning og være til gavn for landbrugsaktiviteter, der er afhængige af kontinuitet i vandforsyningen i vandingsperioden, hvilket mindsker risikoen for afgrødesvigt og indkomsttab. Konsekvensanalysen af forordning (EU) 2020/741 om mindstekrav til genbrug af vand viste, at den faktiske mængde vand, der potentielt genbruges, ud over sundheds-, miljø- og handelsmæssige aspekter vil afhænge af omkostningerne for vandforbrugerne, herunder landbrugere.

18. Det er ikke GLM 2 (GLM – god landbrugs- og miljømæssig stand), der afgør, om landbrugere, som indvinder vand til vanding, overholder visse krav, men derimod den nationale lovgivning til gennemførelse af vandrammedirektivet. GLM 2's rolle er at knytte overholdelse af nationale godkendelsesprocedurer i medlemsstaten for indvinding af vand til kunstvanding til fuld modtagelse af betalinger under den fælles landbrugspolitik.

#### BEMÆRKNINGER

27. I henhold til vandrammedirektivets artikel 11 skal medlemsstaterne føre kontrol med indvinding og regelmæssigt tage kontrollen op til revision og om nødvendigt ajourføre den.

Disse undtagelser fra tilladelsesordningerne er ikke permanente, og medlemsstaterne bør indføre mekanismer til ophævelse af undtagelsen, hvis den kan føre til manglende opnåelse af en god tilstand afhængigt af vandområdets sårbarhed. I sin 2019-vurdering af vandområdeplanerne for anden planperiode fremsatte Kommissionen landespecifikke henstillinger om gennemgang af indvindingstilladelser og anmodede medlemsstaterne om at tage hensyn hertil i den tredje planperiode.

31. De kontrolordninger, som medlemsstaterne har indført inden for rammerne af deres nationale lovgivning til gennemførelse af vandrammedirektivet, kan anvendes til at overvåge ulovlig vandanvendelse. I sin 2019-vurdering af vandområdeplanerne for anden planperiode fremsatte Kommissionen landespecifikke henstillinger for at sikre, at der træffes foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig indvinding.

Desuden kontrollerer medlemsstaterne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, om landbrugere overholder de betingelser, der er fastsat i den nationale lovgivning til gennemførelse af vandrammedirektivet, og disse resultater fremlægges i denne rapport for alle medlemsstater. Tidligere har flere publikationer gengivet skøn over antallet af ulovlige brønde i visse regioner i EU uden klar indsigt i de oprindelige kilder og de faktiske metoder, der er anvendt i beregningen. I de kilder, der er nævnt i OECD's undersøgelse, er tallene for Spanien hentet fra Verdensnaturfondens rapport, og for Cypern kommer de fra en avisartikel uden henvisninger til den oprindelige kilde eller de anvendte metoder.

36. Ifølge de foreliggende oplysninger er dækningen af omkostninger til vand i landbruget lavere end omkostningsdækningen i andre sektorer såsom vandforsyning. Medlemsstaterne har skønsmæssige beføjelser til at tage højde for de sociale, økonomiske eller miljømæssige virkninger af omkostningsdækningen.

39. Det er ikke let at kvantificere den anvendte mængde i landbruget. Vand afregnes efter den mængde, der modtages på bedriften, eller kan f.eks. baseres på proxyvariabler som f.eks. pumpeanlæggets kapacitet eller det beplantede areal (og afgrøden). Tidligere analyser har vist, at anvendelsen af flowmålere i 100 % af de vandede landbrugsarealer er forbundet med økonomiske og operationelle udfordringer<sup>2</sup>.

*40. Fælles svar på punkt 40 og figur 10:*

Det er vanskeligt at sammenligne vandpriserne mellem sektorerne, da det skal ske i overensstemmelse med omkostningsdækningen. Gebyrer for vandindvinding udgør kun en del af vandprisen.

48. Medlemsstaterne kan programmere investeringer i kunstvanding under fokusområde 2A (typisk investeringer i forøgelse af vandede arealer/ny vanding), men disse er ikke underlagt forhåndsbetingsbetingelser.

*49. Kommissionens svar på punkt 49 og 50:*

Af forenklingshensyn og i forbindelse med den nye gennemførelsesmodel vil den fremtidige fælles landbrugspolitik ikke længere omfatte mekanismen med forhåndsbetingsbetingelser. Den fremtidige fælles landbrugspolitik styrker dog sammenhængen med vandrammedirektivet på flere niveauer:

Medlemsstaterne skal i deres strategiske planer under den fælles landbrugspolitik tage hensyn til lovgivningen og planlægningsdokumenterne i bilag XI til forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, som omfatter vandrammedirektivet og vandområdeplanerne. De strategiske planer under den fælles landbrugspolitik skal yde et passende bidrag til de målsætninger og mål, der er fastsat i vandrammedirektivet og vandområdeplanerne (herunder indsatsprogrammerne).

Desuden omfatter den fremtidige fælles landbrugspolitik en ny effektindikator (I.17 "Mindske presset på vandressourcerne: Vandudnyttelsesindeks plus (WEI+)"), som gør det muligt at vurdere vandforbruget i landbruget og giver et skøn over det samlede vandforbrug som en procentdel af de vedvarende ferskvandsressourcer (grundvand og overfladevand) for et givet område og en given periode.

Den omfatter desuden et nyt lovgivningsbestemt forvaltningskrav (LF), LF 1, om indvindingskontrol (krav i henhold til artikel 11, stk. 3, litra e), i vandrammedirektivet) under konditionalitetsbestemmelserne.

53. Kommissionen deler ikke fuldt ud Revisionsrettens vurdering af, at direkte betalinger ikke i væsentlig grad tilskynder til effektiv vandanvendelse.

Den nuværende fælles landbrugspolitik, herunder dens ordninger for direkte betalinger, integrerer vandrammedirektivets mål og støtter dets gennemførelse gennem forskellige instrumenter såsom forbindelsen med specifikke betingelser for vandbeskyttelse, der gælder for landbrugere i krydsoverensstemmelsesordningen, og betingelserne for at modtage grønne betalinger, såsom opretholdelse af permanente græsarealer og afgrødediversificering, som er obligatoriske for landbrugere, der modtager direkte betalinger.

Den fremtidige fælles landbrugspolitik integrerer vandrammedirektivets mål og støtter gennemførelsen af dette direktiv gennem forskellige instrumenter såsom specifikke betingelser for vandbeskyttelse, der gælder for alle landbrugere under ordningen med skærpet konditionalitet (både gennem det foreslåede LF og god landbrugs- og miljømæssig stand), mulighed for yderligere

---

<sup>2</sup> Díaz Mora (1999). Experiencia en la implantación de contadores en los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana. Findes på Untitled-21 (igme.es).

betalingen til forvaltningsforpligtelser, der er til gavn for miljøet, i økoordningerne og betalingerne til miljøvenligt landbrug og under vandrammedirektivet vedrørende udvikling af landdistrikter, investeringer, der bidrager til at opnå en god tilstand for vandområder, og nye indikatorer til overvågning af vandanvendelsen i landbruget.

*55. Kommissionens fælles svar på punkt 55-57:*

Afkoblede betalinger ud over forgrønning (f.eks. grundbetalingsordningen og den generelle arealbetalingsordning (SAPS)) er som sådan irrelevante for vandforbruget. De har ingen miljø- eller vandmål, og andre instrumenter som f.eks. krydsoverensstemmelse og forgrønning har til formål at nå dette mål. Desuden hænger forskellene i betalingsindsatsen mellem territorier og støttemodtagere ikke sammen med vandforbruget i disse områder.

Krydsoverensstemmelse øger landbrugernes bevidsthed om vandforpligtelser (navnlig de betingelser for vandindvinding, som medlemsstaterne har fastsat til gennemførelse af vandrammedirektivet) ved potentielt at reducere de direkte betalinger, som en landbruger modtager, når disse betingelser ikke overholdes. I den forbindelse øger de direkte betalingers betydning for de berørte landbrugere krydsoverensstemmelsesmekanismens potentiale.

Forgrønningen af de direkte betalinger har til formål at forbedre den fælles landbrugspolitik miljøpræstationer. Hvad angår vandmængder, er forgrønning gavnlig, idet den fremmer bevarelsen af permanente græsarealer, udyrkede arealer og landskabstræk, som ikke vandes. For landbrugere, der allerede har et tilstrækkeligt niveau for disse arealer og karakteristika, forventes de vedligeholdt gennem forgrønning. For landbrugere, der ikke allerede opfylder forgrønningsstandarderne (navnlig i de mest vandintensive områder), er det nødvendigt at ændre praksis. Procentdelen af bedrifter, der berøres af ændringen af praksis, er forskellig alt efter den relevante praksis og det berørte område.

Hvad angår dræning af jord, navnlig tørveområder, indeholder den fælles landbrugspolitik ikke noget instrument, der tilskynder til denne praksis. I forbindelse med berettigelse til direkte betalinger skelnes der mellem landbrugsjord, som kan være støtteberettiget, og ikkelandbrugsjord, som ikke kan være støtteberettiget. Landbrugsjord er pr. definition knyttet til forekomsten af landbrugsaktiviteter på jorden, herunder til miljømæssige formål. I den forbindelse kan ikke-drænede tørveområder være berettiget til direkte betalinger, hvis de fortsat er egnet til landbrug. Betalinger til udvikling af landdistrikter kan derimod også ydes som støtte til ikkelandbrugsjord. Mere specifikt hvad angår beskyttelsen af tørveområder havde Kommissionen foreslået beskyttelse heraf i GLM-rammen for den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020, men medlovgiverne fastholdt ikke dette forslag i sidste ende.

58. Kommissionen deler ikke fuldt ud Revisionsrettens vurdering af, at EU støtter vandintensive afgrøder i områder med vandstress i form af frivillig koblet støtte.

Afgrødernes vandbehov er forskellige for hver afgrøde og hvert område, og betegnelsen "vandintensive afgrøder" kræver en sammenhæng til sammenligning, og andre positive aspekter af afgrødeproduktionen skal tages i betragtning. I EU ligger de fleste risproduktionsområder i "Natura 2000-områder", som udgør levesteder for vilde fugle, navnlig vandfugle. Desuden fungerer ris, der har været dyrket i disse områder i århundreder, som et vandregulerende system, der filtrerer vandet i jorden og langsomt leverer vand til floder i den tørre årstid.

Frivillig koblet støtte har ikke til formål at øge produktionen. Det er faktisk en "produktionsbegrænsende ordning" (anmeldt som blå boks til Verdenshandelsorganisationen (WTO)), som fastlægger dens vigtigste karakteristika (betalingsmekanisme, forhåndsbetingelser, grænser).

Selv om frivillig koblet støtte ikke direkte pålægger landbrugere forpligtelser vedrørende bæredygtig vandanvendelse, behandles dette aspekt via krydsoverensstemmelse, som også gælder for frivillig koblet støtte, og som bl.a. omfatter vandrelaterede krav og i fremtiden vandrammedirektivet under konditionalitetsbestemmelserne.

*59. Kommissionens fælles svar på punkt 59-61:*

Selv om frivillig koblet støtte kan have miljømæssige fordele, er der ikke tale om en "miljøordning", men derimod en indkomststøtteordning, som under strenge betingelser og begrænsninger yder støtte til landbrugssektorer i vanskeligheder. Bæredygtig vandanvendelse er derfor, selv om den indirekte er omfattet af krydsoverensstemmelsesordningen, ikke blandt dens direkte mål.

På grundlag af medlemsstaternes beslutninger om støtte forfølger langt størstedelen af foranstaltningerne vedrørende frivillig koblet støtte rent faktisk samfundsøkonomiske mål (f.eks. afhjælpning af lav rentabilitet og dermed risikoen for, at landbrugere i stor stil opgiver produktionen i regioner, der allerede er kendetegnet ved høj arbejdsløshed). Det er desuden ofte vanskeligt at skifte fra disse sektorer til andre sektorer (f.eks. forudgående investeringer i infrastruktur såsom kunstvanding eller plantning af træer osv.) eller endda umulig på grund af manglende alternativer (f.eks. er der ofte ingen alternative afgrøder til ris i disse områder på grund af jordens høje saltholdighed). Det ville således være kontraproduktivt at begrænse støtten i lyset af målet om at støtte disse kriseramte sektorer for at forhindre, at de pågældende landbrugere går konkurs.

Selv om "kravet om sammenhæng" er medtaget i EU-reglerne for frivillig koblet støtte, omfatter det ikke vurderingen af medlemsstaternes støtteafgørelser i lyset af vandforbruget. Dets anvendelsesområde er begrænset til sammenhængen mellem medlemsstaternes afgørelser om frivillig koblet støtte og andre former for støtte under udviklingen af landdistrikter, markedsforanstaltninger og statsstøtte. Det har navnlig til formål at forhindre dobbeltfinansiering. Derudover er Kommissionen også uenig i, at vandforbruget bør vurderes specifikt i lyset af afgørelserne om frivillig koblet støtte, eftersom de vandrelaterede krav er horisontalt omfattet af krydsoverensstemmelsesordningen, som bl.a. omfatter vandrammedirektivet.

Det er også værd at bemærke, at Kommissionen ikke har beføjelse til at godkende eller afvise medlemsstaternes afgørelser om frivillig koblet støtte (bortset fra de medlemsstater, der besluttede at overskride budgetloftet på 13 % for frivillig koblet støtte, dvs. Belgien, Finland og Portugal).

#### *62. Kommissionens fælles svar på punkt 62-68:*

Under krydsoverensstemmelsesordningen sikrer GLM 2-standarden, at den fulde modtagelse af betalinger under den fælles landbrugspolitik knyttes til overholdelsen af de nationale betingelser for tilladelser til indvinding af vand til vanding. Hvis disse betingelser ikke er opfyldt fuldt ud, kan der foretages en nedsættelse af de betalinger under den fælles landbrugspolitik, som landbrugeren skal modtage. GLM 2 har ikke til formål at pålægge krav ud over den nationale lovgivning, som primært gennemfører vandrammedirektivet.

Krydsoverensstemmelsesordningen og GLM 2 gælder for de fleste landbrugere. I overensstemmelse med forenklingsprincippet finder de imidlertid ikke anvendelse på støttemodtagere under ordningen for mindre landbrugere, hvor forvaltning ved anvendelse af krydsoverensstemmelsesordningen ikke ville være omkostningseffektiv. Krydsoverensstemmelse finder heller ikke anvendelse på flerårige betalinger til udvikling af landdistrikter, fordi krydsoverensstemmelse grundlæggende er et årligt instrument. Endelig kan krydsoverensstemmelse ikke finde anvendelse på støtte under den fælles markedsordning for frugt- og grøntsagssektoren eller olivensektoren, fordi krydsoverensstemmelse er baseret på princippet om individuelt ansvar, og disse støtteordninger ikke er rettet mod individuelle landbrugere, men erhvervsorganisationer.

Forvaltningen af krydsoverensstemmelsesordningen og GLM 2 er baseret på kontrol på stedet, som skal foretages på grundlag af en årlig stikprøve på mindst 1 % af landbrugerne. Medlemsstaterne bør i princippet gøre bedst mulig brug af de kontrolsystemer, der allerede er indført for vandlovgivningen. Stikprøven udvælges på grundlag af en risikoanalyse, og kontrollen omfatter alle de krav, der kan kontrolleres på tidspunktet for besøget, som skal finde sted på det mest hensigtsmæssige tidspunkt. I tilfælde af overtrædelser kan der anvendes en nedsættelse af alle betalinger under den fælles landbrugspolitik, som landbrugeren har modtaget, beregnet i forhold til overtrædelsens grovhed, idet betalingerne kan nedsættes med op til 100 %. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at antallet af målrettede kontroller er tilstrækkeligt, og at sanktionerne potentielt har afskrækkende virkning.

I den forbindelse omfatter Kommissionens revisioner navnlig antallet og kvaliteten af kontroller (herunder de relevante forpligtelser for landbrugere) og de sanktioner, som medlemsstaterne

anvender. Hvis deres retlige forpligtelse i denne henseende ikke er opfyldt, kan der anvendes en finansiel korrektion på deres udgifter til den fælles landbrugspolitik.

I den fremtidige fælles landbrugspolitik er vandrammedirektivet omfattet af skærpet konditionalitet, herunder bestemmelser om ulovlig indvinding af vand. Dette erstatter den nuværende GLM 2-standard og etablerer en mere direkte og omfattende forbindelse mellem den fælles landbrugspolitik og vandlovgivningen.

67. I overensstemmelse med forenklingsprincippet bør de nationale myndigheder primært anvende det kontrolsystem, der er fastsat for vandlovgivningen med henblik på GLM 2, og der bør ikke være nogen forskel mellem "GLM 2-kontroller" og "andre vandindvindingskontroller". Merværdien af krydsoverensstemmelsesordningen for så vidt angår kontrol er, at den sikrer, at en minimumssats på 1 % overholdes for vandindvinding, uanset hvilken sats der anvendes til kontrol i henhold til vandrammedirektivet. Hvis medlemsstaterne finder det mere hensigtsmæssigt, kan de imidlertid anvende parallelle kontrolsystemer for disse vandrelaterede krav.

Med hensyn til Revisionsrettens sammenligning af de to typer kontroller i punkt 67 og **figur 15** mener Kommissionen ikke, at der kan drages generelle konklusioner på grundlag af de anvendte data.

68. I 2011 foreslog Kommissionen at medtage relevante dele af vandrammedirektivet i krydsoverensstemmelsesrammen for 2014-2020 via GLM. Kommissionen forpligtede sig også over for Europa-Parlamentet og Rådet til at overvåge gennemførelsen af vandrammedirektivet og efterfølgende fremsætte et forslag om fuld medtagelse på grundlag af de indhøstede erfaringer. Dette skete i 2018 i Kommissionens lovgivningsforslag om den fremtidige fælles landbrugspolitik.

69. Adskillige landdistriktsudviklingsprogrammer har ydet støtte til uddannelse og rådgivning af landbrugere inden for effektiv vandanvendelse. Eksempelvis har programmet for udvikling af landdistrikter i Veneto (Italien) ydet rådgivning til landbrugere om forpligtelserne i henhold til vandrammedirektivet. Der er desuden etableret god praksis, der knytter uddannelse til investeringsstøtte: Eksempelvis har landdistriktsudviklingsprogrammer i Castilla La Mancha (Spanien) gjort støtte til investeringer i vanding betinget af, at støttemodtageren deltager i uddannelse i effektiv vandanvendelse.

71. Første led: De fleste foranstaltninger vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug (M10, artikel 28 i forordning (EU) nr. 1305/2013) til forbedring af forvaltningen af jorden og forhindring af jorderosion har en positiv indvirkning på jordens vandbindingsevne. Sådanne foranstaltninger er programmeret i de fleste landdistriktsudviklingsprogrammer. Den respektive målintikator T12 "procentdel af landbrugsjord, der er under forvaltningskontrakter for at forbedre forvaltningen af jorden og/eller forhindre jorderosion (fokusområde 4C)" udgør 4,98 % af det samlede ULA.

**Figur 17** – Den nye EU-strategi for klimatilpasning fremhæver den vigtige rolle, som naturbaserede løsninger, herunder naturlige vandbindingsforanstaltninger, spiller for tilpasningsindsatsen.

73. Betalinger under vandrammedirektivet (M12) kompenserer støttemodtagerne for ulemper, der skyldes specifikke krav som følge af gennemførelsen af vandrammedirektivet, f.eks. indførelse af større ændringer i arealanvendelsen og/eller restriktioner i landbrugspraksis, der medfører et betydeligt indkomsttab (artikel 30, stk. 4, litra d), i forordning (EU) 1305/2013). Sådanne betalinger er kun blevet programmeret i begrænset omfang i programmeringsperioden 2014-2020, da kun få medlemsstater rent faktisk havde indført sådanne obligatoriske krav i henhold til vandrammedirektivet, da programmerne for udvikling af landdistrikterne blev udarbejdet.

Desuden har mange medlemsstater foretrukket at støtte forpligtelser, der går ud over de retlige krav, hvilket kommer til udtryk i det betydelige budget, der er afsat til vandrelevante prioriteter under foranstaltningen vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug (M10).

74. Den nye forordning (EU) 2020/741 om mindstekrav til genbrug af vand kan, i forbindelse med integreret vandforvaltning, sikre en alternativ og bæredygtig forsyning af vand til vandingsformål.

77. Det er korrekt, at det i henhold til artikel 46 i forordning (EU) nr. 1305/2013 ikke er et krav, at potentielle vandbesparelser skal omsættes til en effektiv nedsættelse af vandforbruget, hvis det eller



de vandområder, der påvirkes af det moderniserede vandingssystem, ikke har mindre end god tilstand af årsager, der vedrører vandmængden. Hvis det eller de berørte vandområder har mindre end god tilstand, kræves der dog en effektiv nedsættelse af vandforbruget.

Med hensyn til de potentielle konsekvenser af det hydrologiske paradoks er det muligt at udvide det vandede areal uden at øge presset på vandområderne, når forskellen mellem det vand, der indvindes fra vandområdet, og det vand, der ledes tilbage til vandområdet, ikke stiger. Dette kræver en forbedring af infrastrukturen for at mindske fordampning eller dyrkning af afgrøder med lavere vandbehov. Disse positive virkninger er blevet dokumenteret i nogle medlemsstater<sup>3</sup> og kræver, at der indføres pålidelige overvågningssystemer.

78. I forbindelse med støtte fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) kan en investering, der resulterer i en nettoforøgelse af det vandede areal, kun støttes, hvis a) vandområdets tilstand ikke er blevet identificeret som mindre end god af årsager, der vedrører vandmængden, og b) en miljøanalyse har vist, at investeringen ikke vil få større negative miljøvirkninger (jf. artikel 46, stk. 5, litra a) og b)). Sådanne investeringer bør således ikke føre til et øget pres på ferskvandsressourcerne. Der er fastsat specifikke undtagelser fra denne generelle regel i artikel 46, stk. 5 og 6, i forordning (EU) nr. 1305/2013 (mulighed for at anvende begrebet "for nylig" ved bestemmelsen af det vandede areal samt undtagelser vedrørende kombinerede investeringer og reservoirer).

81. Selv om vandrammedirektivet i modsætning til grundvandets kvantitative tilstand ikke indeholder en tilsvarende "definition" af overfladevandets kvantitative tilstand, kan definitionen stadig klart udledes af vandrammedirektivet. Kvantitative aspekter af vandforvaltningen behandles i vandrammedirektivet i definitionen af god økologisk tilstand, eksplicit i hydromorfologiske elementer (dvs. strømningsforhold) og indirekte i de biologiske kvalitetselementer. Medlemsstaterne bør navnlig for hvert overfladevandområde fastsætte mål for "økologisk vandføring" (som defineret i CIS-vejledning 31) med det formål at sikre, at der er tilstrækkeligt vand og passende strømningsvariationer i løbet af året. Når der er fastsat mål for økologisk vandføring i alle vandområder, bør medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger for at nå disse mål med henblik på at opnå en god økologisk tilstand.

Dette er blevet præciseret for ELFUL's forvaltningsmyndigheder ved flere lejligheder og fremgår af vejledningen om ELFUL-støtte til investeringer i vanding.

82. Kommissionen mener, at den retlige ramme (artikel 46 i forordningen om ELFUL) er utvetydig og ikke muliggør flere fortolkninger. Specifikke undtagelser er klart defineret.

87. I forbindelse med sektorspecifikke interventioner i frugt- og grøntsagssektoren gennemføres driftsprogrammerne af producentorganisationerne efter at være blevet godkendt af medlemsstaternes kompetente myndigheder. Investeringer i vandbesparelser skal være knyttet til målet om "miljøforanstaltninger". Medlemsstaterne har kompetence til at fastsætte yderligere krav i de nationale regler for miljøforanstaltninger og til at kontrollere, at de overholdes. Medlemsstaterne sender via deres årlige rapporter oplysninger om gennemførelsen af driftsprogrammerne til Kommissionens tjenestegrene.

88. I frugt- og grøntsagssektoren henviser kontrollen til godkendelsen af driftsprogrammet gennem en vurdering af projektspecifikationerne eller andre tekniske dokumenter, som producentorganisationen skal fremlægge, og som på forhånd påviser de forventede nedsættelser. Denne administrative kontrol kan suppleres med kontrol på stedet<sup>4</sup>.

Kontrollen på stedet bør bekræfte, at foranstaltningen gennemføres som godkendt (vandingssystemet er til stede og anvendes), men forordning (EU) nr. 1308/2013 indeholder ikke noget krav om, at medlemsstaterne skal bekræfte de nedsættelser, der tidligere er blevet vurderet i godkendelsesfasen.

<sup>3</sup> [http://www.jcrmo.org/wp-content/uploads/2018/01/MEMORIA2013\\_vers.\\_preliminar.pdf](http://www.jcrmo.org/wp-content/uploads/2018/01/MEMORIA2013_vers._preliminar.pdf).

<sup>4</sup> Jf. artikel 25 i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/891.

90. Den fremtidige fælles landbrugspolitik er i overensstemmelse med målene i vandrammedirektivet og støtter gennemførelsen af dette direktiv gennem forskellige instrumenter (f.eks. sammenkobling af direkte betalinger med overholdelse af de nationale regler til gennemførelse af vandrammedirektivet og finansiering af investeringer med gavnlige virkninger for bæredygtig vandanvendelse).

Mange af Kommissionens initiativer, der er vedtaget inden for rammerne af den europæiske grønne pagt, har til formål at integrere EU's vandpolitik bedre i sektorpolitikkerne, f.eks. handlingsplanen for den cirkulære økonomi, jord til bord-strategien (med bestemmelser om næringsstoffer og pesticider), biodiversitetsstrategien, handlingsplanen for nulforurening, den nye EU-strategi for tilpasning til klimaændringer suppleret med princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" i klassificeringsforordningen osv.

92. Resultaterne af kvalitetskontrollen af vandrammedirektivet viser, at fremskridtene på den ene side har været langsomme, og at det på den anden side med vandrammedirektivet er lykkedes at etablere en forvaltningsramme for integreret vandforvaltning for mere end 110 000 vandområder i EU, forbedre vandtilstanden eller bremse forringelsen heraf og reducere kemisk forurening (hovedsagelig punktkildeforurening). Direktivet har ført til et højere beskyttelsesniveau for vandområder, end man kunne have forventet uden direktivet. Kvalitetskontrollen af vandrammedirektivet konkluderede, at det generelt er formålstjenligt, men at der er plads til forbedringer, og at grunden til, at målene i vandrammedirektivet endnu ikke er nået, i vid udstrækning er utilstrækkelig finansiering, langsom gennemførelse og utilstrækkelig integration af miljømål i sektorpolitikkerne.

### **Anbefaling 1 – Anmode om begrundelser for undtagelserne fra gennemførelsen af vandrammedirektivets i landbruget**

Kommissionen accepterer anbefaling 1.

I sin 2019-vurdering af vandområdeplanerne for anden planperiode fremsatte Kommissionen henstillinger, hvori den opfordrede medlemsstaterne til i deres vandområdeplaner for tredje planperiode bedre at beskrive, hvordan de gennemfører forpligtelsen i henhold til vandrammedirektivets artikel 9 til at anvende dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder og eventuelle undtagelser herunder. Kommissionen er desuden i øjeblikket i færd med at forhøre sig hos alle medlemsstaterne om, hvordan de anvender kravene i vandrammedirektivet i praksis, navnlig kravet om forudgående tilladelse til indvinding og opmagasinering i henhold til vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3, litra e), og undtagelser herfra.

*93. Kommissionens fælles svar på punkt 93-94:*

Frivillig koblet støtte er ikke en "miljøordning", men har snarere til formål at opnå samfundsøkonomiske fordele. Selv om frivillig koblet støtte ikke direkte pålægger landbrugerne forpligtelser vedrørende bæredygtig vandanvendelse, behandles dette aspekt via krydsoverensstemmelse, som også gælder for frivillig koblet støtte, og som bl.a. omfatter vandrelaterede krav og i fremtiden vandrammedirektivet under konditionalitetsbestemmelserne.

Mekanismen med forhåndsbetingelser blev ikke medtaget i Kommissionens lovgivningsforslag om den fremtidige fælles landbrugspolitik af forenklingshensyn og på grund af den nye gennemførelsesmodel for den fælles landbrugspolitik. Som anført i punkt 49-50 er der imidlertid blevet indført en række bestemmelser, som i væsentlig grad bør styrke integrationen af vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik (navnlig bilag XI og LF 1).

95. Kommissionen mener, at GLM 2 er et solidt instrument til at knytte modtagelsen af betalinger under den fælles landbrugspolitik til medlemsstaternes godkendelsesprocedurer for vandindvinding i henhold til vandlovgivningen og dermed tilskynder landbrugerne til at respektere dem. Den fremtidige fælles landbrugspolitik vil skabe en mere direkte forbindelse mellem vandrammedirektivet og den fælles landbrugspolitik gennem skærpet konditionalitet for betalinger under den fælles landbrugspolitik. Konditionaliteten vil omfatte alle relevante betalinger under den fælles landbrugspolitik, som landbrugerne modtager direkte. Konditionalitet er baseret på et solidt

kontrol- og sanktionssystem: Medlemsstaternes gennemførelse heraf er underlagt Kommissionens løbende revision. De svagheder, der konstateres i den forbindelse, kan føre til finansielle korrektioner af medlemsstaternes udgifter til den fælles landbrugspolitik.

## **Anbefaling 2 – Knytte betalinger under den fælles landbrugspolitik til overholdelse af miljøstandarder**

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil i betydelig grad styrke integrationen af vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik og tilskynde til bæredygtig vand anvendelse. Den fremtidige fælles landbrugspolitik styrker sammenhængen med vandrammedirektivet yderligere gennem forskellige aspekter: Den fastsætter, at investeringer i kunstvanding, som ikke er i overensstemmelse med målet om opnåelse af en god tilstand for vandområder, som fastsat i vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, ikke er støtteberettigede. Dette gælder f.eks. udvidelse af kunstvanding, der påvirker vandområder, hvis tilstand er blevet defineret som mindre end god i de relevante vandområdeplaner.

De strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, herunder støtte til investeringer i kunstvanding, skal tage højde for analyserne, målsætningerne og målene i vandrammedirektivet og vandområdeplanerne (jf. bilag XI til forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik) og yde et passende bidrag hertil.

b) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen. Kommissionen accepterer at knytte alle relevante betalinger under den fælles landbrugspolitik til landbrugere til bæredygtig vand anvendelse. Inden for rammerne af den fremtidige fælles landbrugspolitik vil de relevante bestemmelser i vandrammedirektivet blive indarbejdet i anvendelsesområdet for skærpet konditionalitet. Kommissionen accepterer ikke den del af henstillingen, der vedrører udvidelsen af konditionaliteten til også at omfatte andre betalinger under den fælles landbrugspolitik, der ikke ydes direkte til landbrugere, såsom betalinger under den fælles markedsordning.

c) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen. Kommissionen accepterer at knytte den fulde betaling af frivillig koblet støtte til overholdelsen af de relevante bestemmelser i vandrammedirektivet gennem konditionalitet. Kommissionen accepterer ikke medtagelsen af yderligere sikkerhedsforanstaltninger i den fælles landbrugspolitik, fordi en korrekt gennemførelse af vandrammedirektivet sikrer bæredygtig anvendelse af vand til afgrøder, og konditionalitet sikrer forbindelsen mellem betalinger under den fælles landbrugspolitik og vandrammedirektivet.

96. ELFUL giver en lang række muligheder for at støtte forbedringen af vandbindingsevnen gennem foranstaltninger såsom miljø- og klimavenlige landbrugsforpligtelser, økologisk landbrug, ikkeproduktive investeringer og betalinger i henhold til vandrammedirektivet samt støtte til uddannelse og innovation.

ELFUL kan kun støtte investeringer i ny vanding (dvs. som medfører en nettoforøgelse af det vandede areal), hvis a) de berørte vandområder ikke har en mindre end god tilstand, og b) en miljøanalyse viser, at der ikke vil være nogen væsentlig negativ indvirkning på miljøet som følge af investeringen. Kommissionen anerkender, at artikel 46 i forordning (EU) nr. 1305/2013 om investeringer i kunstvanding indeholder specifikke, veldefinerede undtagelser fra den generelle regel om, at det vandede areal ikke må forøges, hvis vandområder har en mindre end god tilstand. Kommissionen mener dog, at den retlige ramme er utvetydig og ikke muliggør flere fortolkninger.

97. Første led: De fleste foranstaltninger vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug til forbedring af jordbundsforvaltningen og forebyggelse af erosion har en positiv indvirkning på jordens vandbindingsevne. Sådanne foranstaltninger er programmeret i de fleste landdistriktsudviklingsprogrammer og forventes at dække næsten 5 % af landbrugsarealet under de respektive forvaltningskontrakter.

Tredje led: Med hensyn til de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter foretages der ved Kommissionens revisioner kontrol af medlemsstaternes kontrolsystem, navnlig om de omfatter den

nødvendige kontrol i forbindelse med godkendelsen af driftsprogrammerne, og om kontrollen på stedet verificerer, at foranstaltningerne gennemføres som godkendt.

### **Anbefaling 3 – Anvende EU-midler til at forbedre vandforekomsters kvantitative tilstand**

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen accepterer, at vurderingen af strategiske planer under den fælles landbrugspolitik skal følge de principper, der er fastlagt i den fremtidige fælles landbrugspolitik i forbindelse med vandrammedirektivet og de relevante planlægningsinstrumenter, såsom vandområdeplanerne. Ved vurderingen af de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik vil Kommissionen i overensstemmelse med bestemmelserne i den fremtidige fælles landbrugspolitik sikre, at investeringer i kunstvanding er i overensstemmelse med vandrammedirektivets mål om at opnå en god tilstand for vandområder. Kommissionen vil desuden vurdere, om de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik i tilstrækkelig grad tager højde for analyserne, målsætningerne og målene i vandrammedirektivet og vandområdeplanerne, og om de yder et passende bidrag til disse målsætninger og mål.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen. En sådan evaluering vil blive behandlet i forbindelse med den flerårige evalueringsplan for den fremtidige fælles landbrugspolitik.