

## **ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA:**

### **„ODRŽIVA UPOTREBA VODE U POLJOPRIVREDI: IZGLEDNIJE JE DA ĆE SE NOVČANIM SREDSTVIMA ZPP-A PROMICATI VEĆA, A NE UČINKOVITIJA UPOTREBA VODE”**

#### SAŽETAK

*Zajednički odgovor Komisije na sažetak:*

Voda se na razini EU-a upotrebljava za hlađenje pri proizvodnji energije, poljoprivredu, proizvodnju i građevinarstvo, rudarstvo i javnu opskrbu vodom, a relativna važnost svakog sektora ovisi o gospodarskoj strukturi svake države članice. U poljoprivredi se voda upotrebljava za stoku i navodnjavanje, čime se smanjuje kapitalni rizik i optimizira upotreba drugih sredstava (npr. zemljišta, gnojiva, sjemena i rada).

Trenutačne projekcije klimatskih promjena upućuju na smanjenje dostupnosti vodnih resursa i povećanje potražnje za vodom za navodnjavanje. Zbog tih je problema potrebna primjerena provedba vodnih politika EU-a (kao što je na primjer Okvirna direktiva o vodama (ODV)) kako bi se uskladili različiti oblici upotrebe vode i osigurala usklađenost provedbe sektorskih politika s tim ciljevima. Uredbom (EU) 2020/741 o minimalnim zahtjevima za ponovnu upotrebu vode može se smanjiti pritisak te ponuditi alternativna i održiva opskrba vodom za navodnjavanje.

U Okvirnoj direktivi o vodama promiče se održiva upotreba vode jer se poljoprivreda ubraja u upotrebe i aktivnosti koje se, u skladu s ODV-om, moraju uzeti u obzir pri procjeni osjetljivosti vodnih tijela. Međutim, države članice utvrdile su da su utjecaji poljoprivrede među najvažnijim pritisacima zbog kojih postoji rizik da se okolišni ciljevi ODV-a pogoršaju ili ne postignu.

Okvirnom direktivom o vodama uspješno je uspostavljen okvir rukovođenja za integrirano upravljanje vodama za više od 110 000 vodnih tijela u EU-u, čime se poboljšalo stanje vode ili se usporilo pogoršanje, te se smanjilo kemijsko onečišćenje (uglavnom točkastih izvora). Direktivom je postignuta viša razina zaštite vodnih tijela od one koja bi se mogla očekivati bez nje. U okviru provjere prikladnosti ODV-a iz 2019. zaključeno je da je ta direktiva u velikoj mjeri prilagođena svojoj svrsi, s određenim prostorom za poboljšanje, a da ciljevi ODV-a nisu postignuti uglavnom zbog nedostatnog financiranja, spore provedbe i nedovoljne integracije okolišnih ciljeva u sektorske politike.

Komisija smatra da se zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) pomoću različitih instrumenata potiče održivo upravljanje vodom u poljoprivredi. ZPP-om se daje prednost integraciji i jačanju politika jer se mehanizam višestruke sukladnosti upotrebljava za povezivanje relevantnih plaćanja ZPP-a s poštovanjem nacionalnog zakonodavstva kojim se provodi ODV, a osobito uvjeta za zahvaćanje vode. Tim se mehanizmom, koji se primjenjuje na 90 % poljoprivrednih površina i poljoprivrednika, može znatno senzibilizirati poljoprivrednike, a za najteže prekršaje sankcija čak može biti i povlačenje svih plaćanja u okviru ZPP-a. Osim višestruke sukladnosti, ozelenjivanjem izravnih potpora poljoprivrednike se potiče da uvide prakse koje bi mogle biti korisne za upotrebu vode, kao što su zaštita trajnih travnjaka i raznolikost usjeva. U okviru ZPP-a financiraju se i ulaganja povezana s upotrebom vode, a ulaganjima u navodnjavanje mora se pridonijeti postizanju dobrog stanja (kad je stanje predmetnog vodnog tijela manje od dobrog) i spriječiti pogoršanje stanja. Brojne poljoprivredno-okolišno-klimatske mjere usmjerene su na ciljeve u pogledu količine vode. Na primjer, poljoprivredno-okolišno-klimatske mjere za poboljšanje upravljanja tlom i sprečavanje erozije, koje imaju pozitivan učinak na kapacitet zadržavanja vode u tlu, uključene su u većinu programa ruralnog razvoja (PRR-ovi), a 5 % korištene poljoprivredne površine (KPP) obuhvaćeno je tim obvezama. Nadalje, neproizvodna ulaganja, ekološka poljoprivreda i plaćanja u okviru ODV-a prema PRR-u isto su tako bili vrlo važni za poboljšanje zadržavanja vode i održive upotrebe vode.

Komisija nadalje procjenjuje da ulaganja država članica pridonose postizanju ciljeva ODV-a procjenjivanjem programskih dokumenata država članica za upotrebu sredstava EU-a i primjenu načela „ne nanosi bitnu štetu” u Uredbi o taksonomiji i programima za oporavak i otpornost.

III. Dobro ekološko stanje površinskih voda uključuje i kvantitativne aspekte upravljanja vodama. Dobro ekološko stanje od država članica zahtijeva definiranje i provođenje „ekološkog protoka” čiji je cilj osigurati dovoljno vode.

VII.

(1) Komisija je u svojoj ocjeni drugih planova upravljanja riječnim slivovima iz 2019. dala preporuke kojima se od država članica tražilo da u trećim planovima upravljanja riječnim slivovima dodatno razmotre načine na koje provode obvezu iz članka 9. ODV-a u pogledu povrata troškova na vodne usluge i sva izuzeća. Nadalje, Komisija trenutačno ispituje sve države članice o tome kako u praksi primjenjuju zahtjeve ODV-a, osobito zahtjev za prethodno odobrenje za zahvaćanje i akumuliranje iz članka 11. stavka 3. točke (e) ODV-a i povezana izuzeća.

(2) U budućem ZPP-u dodatno se jača usklađenost ZPP-a i ODV-a u raznim aspektima:

Njime se utvrđuje da ulaganja u navodnjavanje koja nisu u skladu s postizanjem dobrog stanja vodnih tijela, kako je utvrđeno u članku 4. stavku 1. ODV-a, nisu prihvatljiva za potporu, uključujući širenje navodnjavanja na vodna tijela čije je stanje definirano kao manje od dobrog u relevantnom planu upravljanja riječnim slivovima.

U strateškim planovima u okviru ZPP-a, uključujući potporu ulaganjima u navodnjavanje, morat će se u obzir uzeti analiza, ciljevi i ciljne vrijednosti iz ODV-a i planova upravljanja riječnim slivovima (usp. Prilog XI. Uredbi o planovima u okviru ZPP-a) te će im se morati na odgovarajući način pridonijeti.

Komisija prihvaća da se sva relevantna plaćanja poljoprivrednicima u okviru ZPP-a, osim plaćanja za zajedničku organizaciju tržišta (ZOT), povežu s održivom upotrebom vode.

Komisija prihvaća da se sustavom uvjetovanosti plaćanja punog iznosa dobrovoljne proizvodno vezane potpore povežu s poštovanjem relevantnih odredbi ODV-a. Komisija ne prihvaća uključivanje dodatnih zaštitnih mjera u ZPP jer se pravilnom provedbom ODV-a osigurava održiva upotreba vode za usjeve, a sustavom uvjetovanosti povezuju se plaćanja u okviru ZPP-a i ODV.

(3) Pri procjeni strateških planova u okviru ZPP-a Komisija će u skladu s odredbama budućeg ZPP-a osigurati usklađenost ulaganja u navodnjavanje s ciljem ODV-a o postizanju dobrog stanja vodnih tijela. Nadalje, Komisija će procijeniti jesu li u strateškim planovima u okviru ZPP-a u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir analiza, ciljevi i ciljne vrijednosti iz ODV-a i planova upravljanja riječnim slivovima te pridonose li tim ciljevima i ciljnim vrijednostima na odgovarajući način.

Komisija će provesti ocjenjivanje učinka financiranja ruralnog razvoja i tržišnih potpora na upotrebu vode u kontekstu višegodišnjeg plana ocjenjivanja budućeg ZPP-a.

## UVOD

### *Zajednički odgovor Komisije na odlomke 1.–11.:*

Podaci koje su dostavile države članice upućuju na smanjenje zahvaćanja vode u poljoprivredi u Europskoj uniji od 90-ih godina 20. stoljeća unatoč povećanoj potražnji zbog klimatskih promjena, viših temperatura i manje količine oborina. To je postignuto boljim politikama planiranja voda kao što je ODV i unaprjeđenjem upravljanja navodnjavanjem kako se promiče u okviru ZPP-a.

Za procjenu i praćenje nestašice vode i njezinih vremenskih i prostornih razlika Komisija je predložila upotrebu pokazatelja *Indeks iskorištavanja vode plus* (WEI+) u budućem ZPP-u; taj je pokazatelj osmišljen kako bi se kretanje upotrebe vode u odnosu na obnovljive slatkovodne resurse te povezani trendovi u poljoprivredi i drugim sektorima ocijenili zasebno.

Količina vode koja se upotrebljava za stoku i/ili navodnjavanje ovisi o strukturi poljoprivrednog sektora i vrlo je raznolika u cijelom EU-u. Navodnjavanjem se jača konkurentnost poljoprivrednog sektora, a ono je korisno i za društvo. Navodnjavanjem se povećava dostupnost, kvaliteta i raznolikost prehrambenih proizvoda te se pružaju vrijedne usluge ekosustava (npr. navodnjavana područja mogu pridonijeti poljoprivredno-okolišnoj, kulturnoj i krajobraznoj raznolikosti u određenim scenarijima, na primjer održavanju dodatnih staništa za vodene ptice).

U članak 11. stavak 3. točka (e) ODV-a uključene su obveze država članica da provode sustave kontrole i prethodnog odobrenja na temelju analize osjetljivosti vodnih tijela na utjecaj ljudskih aktivnosti. Tim bi se sustavom trebalo osigurati da odobrene upotrebe vode budu u skladu s ciljem postizanja dobrog stanja vodnih tijela.

U Petom izvješću o provedbi ODV-a države članice utvrdile su da su u većini vodnih područja utjecaji poljoprivrede među najznačajnijim pritiscima zbog kojih postoji rizik da se okolišni ciljevi pogoršaju ili ne postignu, i to u obliku prekomjernog zahvaćanja ili raspršenog onečišćenja. Komisija je istražila i načine na koje države članice u praksi primjenjuju zahtjeve ODV-a, uključujući obveze o prethodnom odobrenju za zahvaćanje i akumuliranje te povezana izuzeća.

Komisija je nedavno od svih država članica zatražila da slijede preporuke iz drugih planova upravljanja riječnim slivovima, posebno inzistirajući na potrebi za daljnjim/odgovarajućim obrazloženjem izuzeća od obveze iz planova upravljanja riječnim slivovima kojom se mora postići dobro stanje/izbjeci pogoršanje .

Potrebna su daljnja poboljšanja u upotrebi vode, ali i u području onečišćenja hranjivim tvarima, a u strategiji „od polja do stola” predlažu se posebni ciljevi i alati za smanjenje onečišćenja hranjivim tvarima. Akcijski plan za postizanje nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla dopunjuje strategiju „od polja do stola” relevantnim ciljevima i mjerama<sup>1</sup>. Uredbom (EU) 2020/741 o minimalnim zahtjevima za ponovnu upotrebu vode, u kontekstu integriranog upravljanja vodama, pridonijet će se smanjenju pritiska u vodnim tijelima kad se zahvaćanje vode zamijeni ponovno upotrijebljenom vodom.

7. ZPP-om se osiguravaju elementi za poboljšanje upotrebe vode u skladu s ODV-om, koji je stvarni regulatorni okvir za vodu u EU-u.

10. Komisija je u svojoj ocjeni drugih planova upravljanja riječnim slivovima iz 2019. dala preporuke za pojedine zemlje kako bi se utvrdili i proveli ekološki protoci u svim vodnim tijelima.

11. Komisija je od kraja 2017. do sredine 2019. ocijenila uspješnost ODV-a (provjera prikladnosti), povezanih direktiva i Direktive o poplavama. Glavni je zaključak bio da je ODV u velikoj mjeri prilagođen svojoj svrsi, s određenim prostorom za poboljšanje. Činjenica da ciljevi ODV-a još nisu u potpunosti postignuti uglavnom je posljedica nedostatnog financiranja, spore provedbe i nedovoljne integracije okolišnih ciljeva u sektorske politike.

14. U sektoru voća i povrća organizacije proizvođača provode odobrene operativne programe u skladu s nacionalnim okvirom za zaštitu okoliša koji je dio nacionalnih strategija država članica. Ti odobreni operativni programi mogu obuhvaćati aktivnosti i mjere usmjerene na uštedu vode.

16. Ponovna upotreba pročišćenih otpadnih voda jedna je od mogućnosti za ublažavanje pritiska upotreba na slatkovodne resurse i može biti od znatne koristi za okoliš, društvo i gospodarstvo. Koristi za okoliš nastaju ako se tom vodom zamjenjuje izvlačenje slatke vode. U kontekstu integriranog upravljanja vodama ponovna se upotreba pročišćenih otpadnih voda može smatrati pouzdanom opskrbom vodom i može biti korisna za poljoprivredne aktivnosti koje se oslanjaju na kontinuitet opskrbe vodom u razdoblju navodnjavanja, čime se smanjuje rizik od propadanja usjeva i gubitaka prihoda. U procjeni učinka Uredbe (EU) 2020/741 o minimalnim zahtjevima za ponovnu upotrebu vode navedeno je da će stvarna količina vode koja se može ponovno upotrijebiti, uz zdravstvene, okolišne i trgovinske aspekte, ovisiti o troškovima za korisnike vode, uključujući poljoprivrednike.

---

<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)

18. GAEC 2 (GAEC – dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti) nije sredstvo kojim se ocjenjuje ispunjavaju li poljoprivrednici koji zahvaćaju vodu za navodnjavanje određene uvjete, već tome služi nacionalno zakonodavstvo kojim se provodi ODV. Uloga je GAEC-a 2 da poveže usklađenost s nacionalnim postupcima odobravanja u državi članici za zahvaćanje vode za navodnjavanje i primanje punog iznosa plaćanja u okviru ZPP-a.

#### NAPOMENE

27. U skladu s člankom 11. ODV-a od država članica traži se da provode kontrole zahvaćanja te ih periodički preispituju i, ako je potrebno, nadopunjuju.

Ta izuzeća od sustava odobravanja nisu trajna i države članice trebale bi uspostaviti mehanizme kojima se opozivaju izuzeća ako ona mogu dovesti do nepostizanja dobrog stanja ovisno o osjetljivosti vodnog tijela. Komisija je u svojoj ocjeni drugih planova upravljanja riječnim slivovima iz 2019. dala preporuke za pojedine zemlje za preispitivanje dozvola za zahvaćanje te od država članica traži da ih uzmu u obzir u trećem ciklusu upravljanja.

31. Sustavi kontrole koje su države članice uspostavile u okviru svojeg nacionalnog zakonodavstva kojim se provodi ODV mogu poslužiti praćenju nezakonite upotrebe vode. Komisija je u svojoj ocjeni drugih planova upravljanja riječnim slivovima iz 2019. dala preporuke za pojedine zemlje kako bi se utvrdili i proveli ekološki protoci u svim vodnim tijelima.

Osim toga, u okviru ZPP-a države članice provjeravaju poštuju li poljoprivrednici uvjete utvrđene nacionalnim zakonodavstvom kojim se provodi ODV, a ti su rezultati predstavljeni u ovom izvješću za sve države članice. U prošlosti se nekoliko publikacija temeljilo na procjenama broja nezakonitih izvora u određenim regijama EU-a bez jasnih uvida u originalne izvore i stvarne metodologije upotrijebljene za izračun. U izvorima citiranima u studiji OECD-a podaci navedeni za Španjolsku preuzeti su iz izvješća Svjetskog fonda za prirodu, a za Cipar potječu iz novinskog članka bez upućivanja na originalni izvor ili upotrijebljene metode.

36. Prema dostupnim je informacijama povrat troškova za vodu u poljoprivredi niži od povrata troškova u drugim sektorima kao što je opskrba vodom. Države članice imaju diskrecijsko pravo uzeti u obzir društvene, gospodarske ili okolišne učinke povrata troškova.

39. U poljoprivredi nije lako kvantificirati upotrijebljenu količinu. Voda se obračunava prema količini primljenoj na poljoprivrednom gospodarstvu ili se, na primjer, može temeljiti na posrednim vrijednostima kao što su kapacitet crpne stanice ili zasađena površina (i usjev). Prethodne su analize pokazale da se pri upotrebi mjerača protoka na 100 % navodnjavanog poljoprivrednog zemljišta naišlo na gospodarske i operativne probleme<sup>2</sup>.

#### *40. Zajednički odgovor na odlomak 40. i sliku 10:*

Usporedba je cijena vode među sektorima složena jer se mora provesti u skladu s povratom troškova. Naknade za zahvaćanje samo su dio cijene vode.

48. Države članice mogu programirati ulaganja u navodnjavanje u okviru žarišnog područja 2a (obično ulaganja u povećanje navodnjavanog područja/novo navodnjavanje), ali ona ne podliježu *ex ante* uvjetu.

#### *49. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 49. i 50.:*

Radi pojednostavnjenja i u kontekstu novog modela ostvarivanja politike budući ZPP više neće uključivati mehanizam *ex ante* uvjeta. Međutim, budućim ZPP-om jača se usklađenost s ODV-om na nekoliko razina:

Države članice morat će u svojim strateškim planovima u okviru ZPP-a uzeti u obzir zakonodavstvo i planske dokumente iz Priloga XI. Uredbi o strateškim planovima u okviru ZPP-a, što uključuje ODV i planove upravljanja riječnim slivovima. Strateškim planovima u okviru ZPP-a morat će se na

---

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

odgovarajući način pridonijeti ciljevima i ciljnim vrijednostima utvrđenima u ODV-u i planovima upravljanja riječnim slivovima (uključujući programe mjera).

Nadalje, budući ZPP uključuje novi pokazatelj učinka (I.17. „Smanjenje pritiska na vodne resurse: indeks iskorištavanja vode plus (WEI+)”) kojim se omogućuje procjena upotrebe vode u poljoprivredi i procjenjuje ukupna upotreba vode kao postotak obnovljivih slatkovodnih resursa (podzemnih i površinskih voda) za određeno područje i razdoblje.

Osim toga, on uključuje SMR 1, novi propisani zahtjev o upravljanju (SMR), za kontrole zahvaćanja (koje su obvezne u skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (e) ODV-a) u okviru sustava uvjetovanosti.

53. Komisija se ne slaže u potpunosti s procjenom Europskog revizorskog suda da se izravnim plaćanjima znatno ne potiče učinkovita upotreba vode.

Trenutačnim ZPP-om, uključujući njegove programe izravnih plaćanja, objedinjuju se ciljevi ODV-a i podupire njegova provedba različitim instrumentima, kao što su povezanost s posebnim uvjetima o zaštiti voda primjenjivima na poljoprivrednike u okviru višestruke sukladnosti i uvjeti za primanje plaćanja za ekologizaciju, kao što su održavanje trajnih travnjaka i raznolikost usjeva, koji su obvezni za poljoprivrednike koji primaju izravna plaćanja.

Budućim se ZPP-om objedinjuju ciljevi ODV-a te se podupire provedba te direktive raznim instrumentima, kao što su posebni uvjeti za zaštitu voda primjenjivi na sve poljoprivrednike u poboljšanom sustavu uvjetovanosti (putem predloženih SMR-a i GAEC-a), mogućnost dodatnog plaćanja za preuzimanje obveza upravljanja korisnih za okoliš iz programa za ekologiju te plaćanja u okviru poljoprivredno-okolišnih mjera i ODV-a u okviru ruralnog razvoja, ulaganja kojima se pridonosi postizanju dobrog stanja vodnih tijela i novi pokazatelji za praćenje upotrebe vode u poljoprivredi.

*55. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 55.–57.:*

Proizvodno nevezana plaćanja osim ozelenjivanja (kao što su program osnovnog plaćanja i program jedinstvenih plaćanja po površini ) kao takva nisu relevantna za upotrebu vode. Ona doista nemaju cilj u pogledu okoliša ili vode, a drugi instrumenti, kao što su višestruka sukladnost i ozelenjivanje, usmjereni su na tu svrhu. Nadalje, razlike koje postoje u stopi plaćanja između područja i korisnika nisu ni na koji način povezane s upotrebom vode u tim područjima.

Višestrukom sukladnosti poljoprivrednicima se skreće pozornost na obveze u pogledu vode (posebno o uvjetima za zahvaćanje vode koje su države članice utvrdile radi provedbe ODV-a) jer može doći do smanjenja izravnih plaćanja poljoprivrednicima ako se ti uvjeti ne poštuju. U tom pogledu važnost koju izravna plaćanja imaju za dotične poljoprivrednike jača potencijal višestruke sukladnosti.

Ozelenjivanje izravnih plaćanja usmjereno je na poboljšanje okolišne učinkovitosti ZPP-a. Ozelenjivanje je korisno za količine vode jer se njime promiče održavanje trajnih travnjaka, neobrađenih površina i obilježja krajobraza koji se ne navodnjavaju. Od poljoprivrednika koji već imaju dovoljnu razinu tih površina i značajki očekuje se da će održavanje provoditi ozelenjivanjem. U slučaju poljoprivrednika koji još ne ispunjavaju standarde ozelenjivanja (posebno u najintenzivnijim područjima) potrebna je promjena prakse. Postotak poljoprivrednih gospodarstava na koje utječe promjena prakse različit je ovisno o samoj praksi i predmetnom području.

ZPP ne uključuje instrumente kojima se potiče praksa odvodnje zemljišta, posebno tresetišta. Postoji razlika u pogledu prihvatljivosti za izravna plaćanja između poljoprivrednog zemljišta koje se može podupirati i nepoljoprivrednog zemljišta koje se ne može. Poljoprivredno je zemljište po definiciji povezano s obavljanjem poljoprivredne aktivnosti na tom zemljištu, koja može uključivati okolišne svrhe. U tom pogledu tresetište koje nije osušeno može biti prihvatljivo za izravna plaćanja ako ostane pogodno za poljoprivredu. Plaćanjima za ruralni razvoj može se pak podupirati i nepoljoprivredno zemljište. Konkretno, Komisija je zaštitu tresetišta predložila u okviru GAEC-a za ZPP za razdoblje 2014.–2020., ali su zakonodavci u konačnici nisu zadržali taj prijedlog.

58. Komisija se ne slaže u potpunosti s procjenom Europskog revizorskog suda da EU dobrovoljnom proizvodno vezanom potporom podupire usjeve koji zahtijevaju velike količine vode u područjima pogođenima nestašicom vode.

Potrebe usjeva za vodom razlikuju se za svaki usjev i površinu, a za kvalifikaciju „usjevi koji zahtijevaju velike količine vode” potreban je kontekst za njihovu usporedbu, a moraju se uzeti u obzir i drugi pozitivni aspekti proizvodnje usjeva. U EU-u se većina područja za proizvodnju riže nalazi unutar „područja mreže Natura 2000.”, koja su dodatna staništa divljih ptica, posebno vodenih ptica. Osim toga, riža koja se stoljećima uzgaja na tim područjima funkcionira kao sustav za regulaciju vode kojim se filtrira voda u tlu i polako dovodi u rijeke tijekom suhog razdoblja.

Cilj dobrovoljne proizvodno vezane potpore nije povećati proizvodnju. To je zapravo „program ograničavanja proizvodnje” (prijavljen kao plava košara Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO)) kojim se određuju njezine najvažnije značajke (mehanizam plaćanja, preduvjeti, ograničenja).

Osim toga, iako se dobrovoljnom proizvodno vezanom potporom poljoprivrednicima ne nameću izravne obveze u pogledu održive upotrebe vode, taj se aspekt rješava sustavom višestruke sukladnosti koji se primjenjuje i na dobrovoljne proizvodno vezane potpore te, među ostalim, uključuje zahtjeve u pogledu vode, a u budućnosti i ODV u okviru sustava uvjetovanosti.

#### *59. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 59.–61.:*

Iako dobrovoljna proizvodno vezana potpora može imati koristi za okoliš, ona nije „program zaštite okoliša”, već dohodovna potpora usmjerena na poljoprivredne sektore koji se suočavaju s poteškoćama podložna strogim preduvjetima i ograničenjima. U skladu s tim, održiva upotreba voda, iako neizravno obuhvaćena višestrukom sukladnošću, nije među njezinim izravnim ciljevima.

Na temelju odluka o potporama država članica velikom većinom mjera dobrovoljne proizvodno vezane potpore doista se nastoje ostvariti socioekonomski ciljevi (npr. niska profitabilnost, a time i rizik od toga da poljoprivrednici masovno napuste proizvodnju u regijama u kojima je nezaposlenost već visoka). Osim toga, prijelaz s tih sektora na drugi često je otežan (npr. prethodna ulaganja u infrastrukturu kao što je navodnjavanje ili sadnja stabala itd.) ili čak nemoguć jer nema alternative (npr. često nema kulture kojom bi se riža mogla zamijeniti u tim područjima zbog visokog saliniteta tla). Ograničenje potpore stoga bi bilo kontraproduktivno s obzirom na cilj pružanja potpore tim sektorima koji imaju poteškoće kako bi se spriječio stečaj dotičnih poljoprivrednika.

Iako je „zahtjev za dosljednost” doista uključen u pravila EU-a o dobrovoljnoj proizvodno vezanoj potpori, njime nije obuhvaćena ocjena odluka o potporama država članica s obzirom na upotrebu vode. Njegovo je područje primjene ograničena dosljednost odluka država članica o dobrovoljnim proizvodno vezanim potporama s drugim potporama u okviru ruralnog razvoja, tržišnim mjerama i državnim potporama. Njime se posebno nastoji spriječiti dvostruko financiranje. Osim toga, Komisija se ne slaže ni s time da bi upotrebu vode trebalo posebno ocijeniti s obzirom na odluke o dobrovoljnoj proizvodno vezanoj potpori jer su zahtjevi povezani s vodom horizontalno obuhvaćeni višestrukom sukladnošću koja, među ostalim, uključuje ODV.

Valja istaknuti i da Komisija nije ovlaštena odobriti ili odbaciti odluke država članica o dobrovoljnoj proizvodno vezanoj potpori (osim onih država članica koje su odlučile premašiti gornju granicu proračuna od 13 % za dobrovoljne proizvodno vezane potpore, tj. Belgije, Finske i Portugala).

#### *62. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 62.–68.:*

U okviru područja primjene višestruke sukladnosti standardom GAEC 2 osigurava se veza između usklađenosti s nacionalnim uvjetima odobrenja za upotrebu vode za navodnjavanje i primanja punog iznosa plaćanja u okviru ZPP-a. Ako ti uvjeti nisu u potpunosti ispunjeni, mogu se smanjiti plaćanja u okviru ZPP-a koja poljoprivrednik mora primiti. Cilj GAEC-a 2 nije nametanje dodatnih zahtjeva uz nacionalno zakonodavstvo, kojim se prvenstveno provodi ODV.

Višestruka sukladnost i GAEC 2 primjenjuju se na većinu poljoprivrednika. Međutim, u skladu s načelom pojednostavnjenja, oni se ne primjenjuju na korisnike programa za maloposjednike, kojima upravljanje u okviru višestruke sukladnosti ne bi bilo isplativo. Višestruka sukladnost ne primjenjuje

se ni na višegodišnja plaćanja za ruralni razvoj jer je višestruka sukladnost u osnovi godišnji instrument. Naposljetku, višestruka sukladnost ne može se primijeniti na potpore ZOT-a za sektore voća i povrća ili maslina jer se višestruka sukladnost temelji na načelu pojedinačne odgovornosti, a ti programi potpore nisu usmjereni na pojedinačne poljoprivrednike, već na strukovne organizacije.

Upravljanje višestrukou sukladnošću i GAEC 2 temelje se na terenskim kontrolama koje se moraju provoditi jednom godišnje na uzorku od najmanje 1 % poljoprivrednika. Države članice trebale bi u načelu na najbolji mogući način iskoristiti sustave kontrole koji su već uspostavljeni za zakonodavstvo o vodama. Uzorak se odabire na temelju analize rizika, a kontrolama su obuhvaćeni svi zahtjevi koji se mogu provjeriti u trenutku posjeta, koji se moraju odabrati u najprikladnijem razdoblju. U slučaju povrede mogu se smanjiti sva plaćanja u okviru ZPP-a koja poljoprivrednik prima, a smanjenje se računa razmjerno težini povrede, pri čemu mogući postotak može iznositi do 100 %. Komisija stoga smatra da je stopa ciljanih kontrola dovoljna i da novčane kazne mogu imati odvraćajući učinak.

U tom su pogledu revizijama Komisije posebno obuhvaćene učestalost i kvaliteta kontrola (uključujući relevantne obveze poljoprivrednika) te novčane kazne koje primjenjuju države članice, a ako njihova zakonska obveza u tom pogledu nije ispunjena, na njihove rashode u okviru ZPP-a može se primijeniti financijski ispravak.

U budućem je ZPP-u ODV uključen u područje primjene poboljšanog sustava uvjetovanosti, uključujući odredbe o nezakonitom zahvaćanju vode. Time se zamjenjuje postojeći GAEC 2 i stvara izravna i sveobuhvatna poveznica između ZPP-a i zakonodavstva o vodama.

67. U skladu s načelom pojednostavnjenja nacionalna bi tijela trebala prvenstveno upotrebljavati sustav kontrole utvrđen za zakonodavstvo o vodama za potrebe GAEC-a 2 te ne bi trebala postojati razlika između „kontrola GAEC-a 2” i „drugih kontrola zahvaćanja vode”. Dodana vrijednost višestruke sukladnosti u pogledu kontrola jest ta da se njome osigurava postizanje minimalne stope od 1 % za zahvaćanje vode, neovisno o stopi koja se primjenjuje za kontrolu ODV-a. Međutim, ako to smatraju prikladnijim, države članice mogu primijeniti paralelne sustave kontrola za te zahtjeve u pogledu vode.

Kad je riječ o usporedbi dviju vrsta kontrola koje je Europski revizorski sud proveo u odlomku 67. i na **slici 15**, Komisija smatra da se na temelju upotrijebljenih podataka ne mogu donijeti opći zaključci.

68. Komisija je 2011. predložila da se elementi koji su relevantni za ODV, a prikladni su za okvir višestruke sukladnosti za razdoblje 2014.–2020., uključe putem GAEC-a. Komisija se isto tako obvezala Europskom parlamentu i Vijeću da će pratiti provedbu ODV-a i naknadno podnijeti prijedlog za potpuno uključivanje na temelju prikupljenog iskustva. To je učinjeno 2018. u zakonodavnom prijedlogu Komisije za budući ZPP.

69. Brojnim programima ruralnog razvoja (PRR) podržalo se osposobljavanje i savjetovanje poljoprivrednika u području učinkovite upotrebe vode. Na primjer, u okviru PRR-a Veneta (Italija) poljoprivrednicima su dani savjeti o obvezama u skladu s Okvirnom direktivom o vodama. Postoje i uspješni primjeri iz prakse u kojima se osposobljavanje povezuje s potporom ulaganju: na primjer, u okviru PRR-a za autonomnu zajednicu Castilla La Mancha (Španjolska) potpora za ulaganja u navodnjavanje uvjetovana je time da korisnik sudjeluje u osposobljavanju za učinkovitu upotrebu vode.

71. Prva alineja – Većina poljoprivredno-okolišno-klimatskih mjera (M10, čl. 28. Uredbe (EU) 1305/2013) za poboljšanje upravljanja tlom i sprečavanje erozije ima pozitivan učinak na kapacitet zadržavanja vode u tlu. Takve su mjere programirane u većini PRR-ova. Odgovarajući ciljni pokazatelj T12 „postotak poljoprivrednog zemljišta za koje su sklopljeni ugovori o upravljanju radi poboljšanja upravljanja tlom i/ili sprečavanja erozije tla (žarišno područje 4C)” iznosi 4,98 % ukupnog KPP-a.

**Slika 17** – U novoj se strategiji EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama naglašava važna uloga prirodnih rješenja, uključujući prirodne mjere za zadržavanje vode za mjere prilagodbe.



73. Plaćanjima u okviru ODV-a (M12) korisnicima se nadoknađuju nedostaci uzrokovani posebnim zahtjevima koji proizlaze iz provedbe ODV-a, npr. kojima se nameću velike promjene u načinu korištenja zemljišta i/ili znatna ograničenja u poljoprivrednim praksama koja uzrokuju velik gubitak u prihodima (članak 30. stavak 4. točka (d) Uredbe (EU) 1305/2013). Takva su plaćanja programirana samo u ograničenoj mjeri u programskom razdoblju 2014.–2020. jer je tek nekoliko država članica u trenutku izrade PRR-ova zaista uvelo takve obvezne zahtjeve u okviru ODV-a.

Nadalje, mnoge države članice radije podupiru obveze koje nadilaze pravne zahtjeve, što se odražava u znatnom proračunu dodijeljenom prioritetima relevantnima za vodu u okviru poljoprivredno-okolišno-klimatskih mjera (M10).

74. Novom Uredbom EU-a 2020/741 o minimalnim zahtjevima za ponovnu upotrebu vode može se, u kontekstu integriranog upravljanja vodama, ponuditi alternativna i održiva opskrba vodom za navodnjavanje.

77. Točno je da se člankom 46. Uredbe (EU) 1305/2013 ne traži da se potencijalne uštede vode pretvore u učinkovito smanjenje upotrebe vode ako vodno tijelo, ili više njih, na koje utječe modernizirani sustav navodnjavanja nema stanje manje od dobrog zbog razloga koji su povezani s količinom vode. Međutim, ako pogođena vodna tijela imaju stanje manje od dobrog, potrebno je učinkovito smanjenje upotrebe vode.

Kad je riječ o mogućim posljedicama hidrološkog paradoksa, proširenje navodnjavanih područja bez povećanja pritiska na vodna tijela moguće je kada se razlika između zahvaćene vode i vode vraćene u vodno tijelo ne poveća. Stoga je potrebno poboljšati infrastrukture kako bi se smanjilo isparavanje ili uzgoj usjeva s manjom potražnjom za vodom. Ti su korisni učinci zabilježeni u nekim državama članicama<sup>3</sup> i zahtijevaju primjenu pouzdanih sustava nadzora.

78. U okviru potpore Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) ulaganje čiji je rezultat neto povećanje navodnjavanog područja može se poduprijeti samo ako a) stanje vode nije manje od dobrog zbog razloga koji su povezani s količinom vode; i (b) studija utjecaja na okoliš pokazuje da neće biti značajnog negativnog utjecaja na okoliš zbog ulaganja (vidjeti članak 46. stavak 5. točke (a) i (b)). Stoga takva ulaganja ne bi trebala dovesti do povećanja pritiska na slatkovodne resurse. Posebna odstupanja od tog općeg pravila uključena su u članak 46. stavke 5. i 6. Uredbe (EU) 1305/2013 (mogućnost primjene koncepta „nedavne prošlosti” pri određivanju navodnjavanog područja, kao i odstupanja povezana s kombiniranim ulaganjima i rezervoarima).

81. Iako za razliku od količinskog stanja podzemnih voda ODV ne sadržava jednakovrijednu „definiciju” količinskog stanja površinskih voda, definicija se svejedno može jasno zaključiti iz ODV-a. Kvantitativni aspekti upravljanja vodama obuhvaćeni su ODV-om u definiciji dobrog ekološkog stanja, izričito u hidromorfološkim elementima (tj. režimu protoka) i neizravno u biološkim elementima kvalitete. Države članice trebale bi za svako tijelo površinskih voda posebno definirati ciljeve „ekološkog protoka” (kako je definirano u smjernicama Zajedničke provedbene strategije br. 31) koji su usmjereni na osiguravanje dovoljne količine vode i odgovarajućih promjena protoka tijekom godine. Nakon što se utvrde ekološki tokovi u svim vodnim tijelima, države članice trebale bi provesti sve potrebne mjere za postizanje tih ciljeva kako bi se dostiglo dobro ekološko stanje.

To je u nekoliko navrata pojašnjeno upravljačkim tijelima EPFRR-a i uključeno u smjernice o potpori EPFRR-a za ulaganja u navodnjavanje.

82. Komisija smatra da je pravni okvir (članak 46. EPFRR-a) nedvosmislen i da ne dopušta više mogućih tumačenja. Posebna odstupanja jasno su definirana.

87. U okviru sektorskih intervencija u sektoru voća i povrća organizacije proizvođača provode operativne programe nakon što ih odobre nadležna tijela država članica. Ulaganja u uštedu vode moraju biti povezana s ciljem „okolišnih mjera”. Države članice nadležne su za utvrđivanje dodatnih zahtjeva u nacionalnom okviru za aktivnosti zaštite okoliša i za provjeru njihove usklađenosti. Države

<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)



članice u svojim godišnjim izvješćima službama Komisije dostavljaju podatke o provedbi operativnih programa.

88. U sektoru voća i povrća kontrole se odnose na odobrenje operativnog programa procjenom projektnih specifikacija ili drugih tehničkih dokumenata koje proizvođačka organizacija treba dostaviti i kojima se očekivana smanjenja dokazuju *ex ante*. Ta se administrativna provjera može dopuniti terenskim kontrolama<sup>4</sup>.

Terenskim kontrolama trebalo bi potvrditi da se aktivnost provodi kako je i odobrena (sustav navodnjavanja je prisutan i upotrebljava se), ali Uredbom (EU) 1308/2013 ne traži se od država članica da potvrde smanjenja koja su prethodno analizirana tijekom faze odobravanja.

90. Budući ZPP usklađen je s ciljevima ODV-a i njime se podupire provedba te direktive različitim instrumentima (npr. povezivanjem izravnih plaćanja s poštovanjem nacionalnih pravila kojima se provodi ODV i financiranjem ulaganja s povoljnim učincima za održivost vode).

Mnoge inicijative Komisije donesene u okviru europskog zelenog plana usmjerene su na bolje uključivanje vodne politike EU-a u sektorske politike, npr. akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo, Strategija „od polja do stola” (s odredbama o hranjivim tvarima i pesticidima), Strategija o bioraznolikosti, akcijski plan za postizanje nulte stope onečišćenja, nova strategiju EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama, te su dopunjene načelom „ne nanosi bitnu štetu” u Uredbi o taksonomiji itd.

92. Rezultati provjere prikladnosti ODV-a pokazuju da se s jedne strane sporo napredovalo, dok je s druge strane ODV-om uspješno uspostavljen okvir za rukovođenje integriranim upravljanjem vodama za više od 110 000 vodnih tijela u EU-u, poboljšati stanje voda ili usporiti pogoršanje te smanjiti kemijsko onečišćenje (uglavnom točkastih izvora). Direktivom je postignuta viša razina zaštite vodnih tijela od one koja bi se mogla očekivati bez nje. U okviru provjere prikladnosti ODV-a zaključeno je da je on u velikoj mjeri prilagođen svojoj svrsi, s određenim prostorom za poboljšanje, a da ciljevi ODV-a nisu postignuti uglavnom zbog nedostatnog financiranja, spore provedbe i nedovoljne integracije okolišnih ciljeva u sektorske politike.

## **1. preporuka – Potrebno je zahtijevati obrazloženja za izuzeće od provedbe Okvirne direktive o vodama u poljoprivredi**

Komisija prihvaća 1. preporuku.

Komisija je u svojoj ocjeni drugih planova upravljanja riječnim slivovima iz 2019. dala preporuke kojima se od država članica tražilo da u trećim planovima upravljanja riječnim slivovima dodatno razmotre načine na koje provode obvezu iz članka 9. ODV-a u pogledu povrata troškova na vodne usluge i sva izuzeća. Nadalje, Komisija trenutačno ispituje sve države članice o tome kako u praksi primjenjuju zahtjeve ODV-a, osobito zahtjev za prethodno odobrenje za zahvaćanje i akumuliranje iz članka 11. stavka 3. točke (e) ODV-a i povezana izuzeća.

### *93. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 93.–94.:*

Dobrovoljna proizvodno vezana potpora nije „program zaštite okoliša”, već se njome nastoje ostvariti društveno-gospodarske koristi. Osim toga, iako se dobrovoljnom proizvodno vezanom potporom poljoprivrednicima ne nameću izravne obveze u pogledu održive upotrebe vode, taj se aspekt rješava sustavom višestruke sukladnosti koji se primjenjuje i na dobrovoljne proizvodno vezane potpore te, među ostalim, uključuje zahtjeve u pogledu vode, a u budućnosti i ODV u okviru sustava uvjetovanosti.

Mehanizam *ex ante* uvjeta nije zadržan u zakonodavnim prijedlozima Komisije za budući ZPP zbog razloga povezanih s pojednostavnjenjem i novim modelom ostvarivanja politike ZPP-a. Međutim, kako je navedeno u odlomcima 49.–50., uvedeno je nekoliko odredbi kojima bi se trebala znatno ojačati integracija ciljeva vodne politike u ZPP (posebno Prilog XI. i SMR1).

<sup>4</sup> Vidjeti članak 25. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2017/891.

95. Komisija smatra da su uvjeti GAEC 2 čvrst instrument za povezivanje primanja plaćanja u okviru ZPP-a i postupaka kojima se odobravaju zahvaćanja vode koji proizlaze iz zakonodavstva o vodama, čime se potiče poljoprivrednike da ih poštuju. U budućem ZPP-u poboljšanim sustavom uvjetovanosti plaćanja u okviru ZPP-a izravnije će se povezati ODV i ZPP. Sustav uvjetovanosti obuhvatit će sva relevantna plaćanja u okviru ZPP-a koja poljoprivrednici primaju izravno. Uvjetovanost se temelji na čvrstom sustavu kontrole i novčanih kazni: njezina provedba u državama članicama predmet je redovitih revizija Komisije. Nedostaci utvrđeni u tom pogledu mogu dovesti do financijskih ispravaka rashoda država članica u okviru ZPP-a.

## **2. preporuka – Potrebno je povezati plaćanja u okviru ZPP-a s poštovanjem okolišnih standarda**

a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će znatno ojačati integraciju ciljeva vodne politike u ZPP-u i poticati održivu upotrebu vode. (2) U budućem ZPP-u dodatno se jača usklađenost ZPP-a i ODV-a u raznim aspektima: njime se utvrđuje da ulaganja u navodnjavanje koja nisu u skladu s postizanjem dobrog stanja vodnih tijela, kako je utvrđeno u članku 4. stavku 1. ODV-a, nisu prihvatljiva za potporu, uključujući širenje navodnjavanja na vodna tijela čije je stanje definirano kao manje od dobrog u relevantnom planu upravljanja riječnim slivovima.

U strateškim planovima u okviru ZPP-a, uključujući potporu ulaganjima u navodnjavanje, morat će se u obzir uzeti analiza, ciljevi i ciljne vrijednosti iz ODV-a i planova upravljanja riječnim slivovima (usp. Prilog XI. Uredbi o planovima u okviru ZPP-a) te će im se morati na odgovarajući način pridonijeti.

b) Komisija djelomično prihvaća preporuku. Komisija prihvaća da se sva relevantna plaćanja poljoprivrednicima u okviru ZPP-a povežu s održivom upotrebom vode. U područje primjene poboljšanog sustava uvjetovanosti uključit će se relevantne odredbe Okvirne direktive o vodama u okviru budućeg ZPP-a. Komisija ne prihvaća dio preporuke koji se odnosi na proširenje sustava uvjetovanosti na druga plaćanja u okviru ZPP-a koja se ne dodjeljuju izravno poljoprivrednicima, kao što su plaćanja u okviru ZOT-a.

c) Komisija djelomično prihvaća preporuku. Komisija prihvaća da se plaćanja punog iznosa dobrovoljne proizvodno vezane potpore sustavom uvjetovanosti povežu s poštovanjem relevantnih odredbi ODV-a. Komisija ne prihvaća uključivanje dodatnih zaštitnih mjera u ZPP jer se pravilnom provedbom ODV-a osigurava održiva upotreba vode za usjeve, a sustavom uvjetovanosti povezuju se plaćanja u okviru ZPP-a i ODV.

96. U okviru EPFRR-a postoje brojne mogućnosti za potporu poboljšanju kapaciteta za zadržavanje vode mjerama kao što su poljoprivredno-okolišne i klimatske obveze, ekološka poljoprivreda, neproizvodna ulaganja i plaćanja u skladu s ODV-om, kao i potpora za osposobljavanje i inovacije.

Sredstvima EPFRR-a mogu se podupirati samo ulaganja u nova navodnjavanja (tj. ona koja dovode do neto povećanja navodnjavanog područja) u kojima a) vodna tijela na koja utječe navodnjavanje nemaju stanje manje od dobrog i b) analiza utjecaja na okoliš pokazuje da ulaganje neće imati znatan negativan učinak na okoliš. Komisija potvrđuje da članak 46. Uredbe (EU) 1305/2013 o ulaganjima u navodnjavanje uključuje posebna jasno utvrđena odstupanja od općeg pravila da se navodnjavano područje ne može povećati ako vodna tijela imaju stanje manje od dobrog. Međutim, Komisija smatra da je pravni okvir nedvosmislen i da ne dopušta više mogućih tumačenja.

97. Prva alineja – Većina poljoprivredno-okolišno-klimatskih mjera za poboljšanje upravljanja tlom i sprečavanje erozije ima pozitivan učinak na kapacitet zadržavanja vode u tlu. Takve su mjere programirane u većini PRR-ova i planira se da će se njima obuhvatiti gotovo 5 % poljoprivrednog zemljišta u okviru odgovarajućih ugovora o upravljanju.

Treća alineja – Kad je riječ o zajedničkoj organizaciji tržišta poljoprivrednih proizvoda, revizijama Komisije provjerava se kontrolni sustav država članica, posebno uključuje li on potrebne provjere tijekom odobravanja operativnih programa i provjerava li se terenskim kontrolama da se aktivnosti provode kako je odobreno.

### **3. preporuka – Potrebno je da se fondovi EU-a upotrebljavaju za poboljšanje kvantitativnog stanja vodnih tijela**

a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija prihvaća da se pri procjeni strateških planova u okviru ZPP-a moraju slijediti načela utvrđena u budućem ZPP-u povezanom s ODV-om i relevantnim instrumentima planiranja, kao što su planovi upravljanja riječnim slivovima. Pri procjeni strateških planova u okviru ZPP-a Komisija će u skladu s odredbama budućeg ZPP-a osigurati usklađenost ulaganja u navodnjavanje s ciljem ODV-a o postizanju dobrog stanja vodnih tijela. Nadalje, Komisija će procijeniti jesu li u strateškim planovima u okviru ZPP-a u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir analiza, ciljevi i ciljne vrijednosti iz ODV-a i planova upravljanja riječnim slivovima te pridonose li tim ciljevima i ciljnim vrijednostima na odgovarajući način.

b) Komisija prihvaća preporuku. Ta će se ocjena razmatrati u kontekstu višegodišnjeg plana ocjenjivanja budućeg ZPP-a.