

## **ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER:**

### **“DUURZAAM WATERGEBRUIK IN DE LANDBOUW: GLB-MIDDELEN EERDER GERICHT OP DE BEVORDERING VAN HOGER DAN EFFICIËNTER WATERGEBRUIK**

#### SAMENVATTING

##### *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de samenvatting*

Op EU-niveau wordt water gebruikt voor energiecentrales (koeling), de landbouw, de industrie, de bouw, de mijnbouw en de openbare watervoorziening, waarbij het relatieve belang van elke sector afhangt van de economische structuur van de verschillende lidstaten. Water wordt in de landbouw gebruikt voor vee en irrigatie en zorgt ervoor dat het kapitaalrisico afneemt en andere input (zoals grond, meststoffen, zaden en arbeid) optimaal wordt gebruikt.

De huidige klimaatveranderingsprojecties wijzen erop dat de beschikbaarheid van watervoorraden afneemt en de vraag naar irrigatiewater toeneemt. Gelet op deze problemen is een correcte uitvoering van het EU-waterbeleid (bv. de kaderrichtlijn water (KRW)) vereist om de verschillende vormen van watergebruik op elkaar af te stemmen, en moet worden gewaarborgd dat de uitvoering van sectoraal beleid strookt met deze doelstellingen. Verordening (EU) 2020/741 inzake minimumeisen voor hergebruik van water kan de druk verlichten en zorgen voor een alternatief en duurzaam aanbod van irrigatiewater.

De KRW bevordert duurzaam watergebruik omdat landbouw onder de gebruiksvormen en activiteiten valt die volgens de KRW moeten worden meegenomen bij de beoordeling van de kwetsbaarheid van waterlichamen. De gevolgen van landbouw zijn echter dermate belastend dat deze door de lidstaten zijn aangemerkt als risicofactor die ervoor kan zorgen dat de KRW-milieudoelstellingen in het gedrang komen of helemaal niet worden bereikt.

Met de KRW is een governancekader voor geïntegreerd waterbeheer opgezet voor de meer dan honderdtienduizend waterlichamen in de EU, is de toestand van water verbeterd of de verslechtering ervan afgeremd en is chemische verontreiniging (voornamelijk puntbronnen) teruggedrongen. De richtlijn heeft geleid tot een verdergaande bescherming van de waterlichamen dan zonder die richtlijn had mogen worden verwacht. In de KRW-geschiktheidscontrole van 2019 werd geconcludeerd dat de richtlijn grotendeels geschikt is voor het beoogde doel, maar dat er ruimte voor verbetering is, en dat het feit dat de KRW-doelstellingen niet zijn gehaald, voornamelijk te wijten is aan onvoldoende financiering, een trage uitvoering en een ontoereikende integratie van milieudoelstellingen in het sectorale beleid.

De Commissie is van mening dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) diverse stimulansen bevat voor duurzaam waterbeheer in de landbouw. Door de betrokken GLB-betalingen via het randvoorwaardenmechanisme te koppelen aan de naleving van de nationale KRW-implementatiewetgeving, en met name de wateronttrekkingsvoorwaarde, bevordert het de integratie en versterking van beleid. Dit mechanisme, dat van toepassing is op 90 % van het landbouwareaal en de landbouwers, kan het kritisch bewustzijn van landbouwers aanzienlijk scherpen, en bij overtredingen kunnen in de ernstigste gevallen als sanctie zelfs alle GLB-betalingen worden ingetrokken. Naast de randvoorwaarden stimuleert de vergoening van rechtstreekse steun landbouwers om werkwijzen toe te passen die van nut kunnen zijn voor het watergebruik, zoals de bescherming van blijvend grasland en gewasdiversificatie. Het GLB financiert ook investeringen die verband houden met het gebruik van water, en investeringen in irrigatie moeten bijdragen tot het bereiken van een goede toestand (wanneer het betrokken waterlichaam in een minder goede toestand verkeert) en een verslechtering van de toestand voorkomen. Tal van agromilieuklimaatmaatregelen (AECM's) bevatten doelstellingen op het gebied van de waterkwantiteit. Zo bevatten de meeste plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) AECM's ter verbetering van het bodembeheer en ter

voorkoming van erosie, die een gunstig effect hebben op de waterretentiecapaciteit van grond. Dergelijke verbintenissen gelden voor 5 % van de oppervlakte cultuurgrond (OCG). Voorts zijn niet-productieve investeringen, biologische landbouw en KRW-betalingen in het kader van het POP ook van groot belang geweest voor de verbetering van waterretentie en duurzaam watergebruik.

Bij de beoordeling van programmeringsdocumenten van lidstaten over de besteding van EU-middelen en de toepassing van het beginsel van “geen ernstige afbreuk doen” van de taxonomieverordening en de programma’s voor herstel en veerkracht toetst de Commissie investeringen van de lidstaten aan de KRW-doelstellingen.

III. Een goede ecologische toestand van oppervlaktewateren omvat ook kwantitatieve aspecten van waterbeheer. In het kader van een goede ecologische toestand moeten de lidstaten het “ecologisch debiet” bepalen en implementeren om ervoor te zorgen dat er voldoende water is.

## VII.

1) De Commissie heeft de lidstaten in haar beoordeling van de verschillende tweede stroomgebiedbeheerplannen (SGBP’s) in 2019 aanbevolen om in hun derde SGBP beter aan te geven hoe zij omgaan met de verplichting uit hoofde van artikel 9 van de KRW om kostenterugwinning op waterdiensten toe te passen, en met eventuele vrijstellingen daarvan. Voorts wint de Commissie momenteel bij alle lidstaten informatie in over de wijze waarop zij de KRW in de praktijk toepassen, en met name het vereiste van voorafgaande toestemming voor onttrekking en opstuwing uit hoofde van artikel 11, lid 3, punt e), van de KRW, alsmede vrijstellingen daarvan.

2) Het toekomstige GLB is gericht op een verdere versterking van de samenhang tussen het GLB en de KRW.

Investeringen in irrigatie die niet verenigbaar zijn met het bereiken van een goede toestand van waterlichamen, zoals vastgelegd in artikel 4, lid 1, van de KRW, mogen niet in aanmerking komen voor steun. Hetzelfde geldt voor uitbreiding van irrigatie als deze schadelijk is voor waterlichamen waarvan de toestand in het betrokken SGBP is aangemerkt als zijnde minder dan goed.

De strategische GLB-plannen, en dus ook de ondersteuning van investeringen in irrigatie, zullen rekening moeten houden met de analyse, doelstellingen en streefcijfers van de KRW en SGBP’s (zie bijlage XI bij de verordening GLB-plannen) en moeten daaraan een passende bijdrage leveren.

De Commissie is het ermee eens om alle relevante GLB-betalingen aan landbouwers te koppelen aan duurzaam watergebruik, met uitzondering van betalingen in het kader van de gemeenschappelijke marktordening (GMO).

De Commissie is het er ook mee eens om alle betalingen van vrijwillige gekoppelde steun via de conditionaliteit te koppelen aan de naleving van de relevante KRW-bepalingen. De Commissie is het er niet mee eens om aanvullende waarborgen in het GLB op te nemen, omdat een duurzaam gebruik van water voor gewassen bij een correcte uitvoering van de KRW al gewaarborgd is en GLB-betalingen via de conditionaliteit aan de KRW worden gekoppeld.

3) Bij de beoordeling van de strategische GLB-plannen zal de Commissie er overeenkomstig het toekomstige GLB voor zorgen dat investeringen in irrigatie stroken met de KRW-doelstelling om een goede toestand van waterlichamen te bereiken. Voorts zal de Commissie nagaan of de strategische GLB-plannen voldoende rekening houden met de analyse, doelstellingen en streefcijfers van de KRW en SGBP’s en of deze een passende bijdrage leveren aan die doelstellingen en streefcijfers.

De Commissie zal in het kader van het meerjarige evaluatieplan van het toekomstige GLB ook het effect van plattelandsontwikkelingsfinanciering en marktondersteuning op het watergebruik evalueren.

## INLEIDING

### *Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 1 tot en met 11*

De gegevens van de lidstaten wijzen erop dat de wateronttrekking in de landbouw sinds de jaren '90 in de Europese Unie daalt ondanks de toegenomen vraag als gevolg van klimaatverandering, hogere temperaturen en minder neerslag. Dit is te danken aan een beter waterplanningsbeleid, zoals de KRW, en aan de verbetering van irrigatiebeheer zoals nagestreefd in het GLB.

Voor de beoordeling en monitoring van waterschaarste en de temporele en ruimtelijke verschillen daarin heeft de Commissie voorgesteld om in het toekomstige GLB gebruik te maken van de indicator “wateronttrekkingsindex-plus” (WEI+), die bedoeld is om een beeld te krijgen van de evolutie van het watergebruik versus hernieuwbare zoetwatervoorraden, alsmede de daarmee samenhangende trends in de landbouw en andere sectoren afzonderlijk.

De hoeveelheid water die voor vee en/of irrigatie wordt gebruikt, hangt af van de structuur van de landbouwsector en loopt in de EU sterk uiteen. Irrigatie versterkt het concurrentievermogen van de landbouwsector en levert maatschappelijk voordeel op. Irrigatie verhoogt de beschikbaarheid, kwaliteit en diversiteit van levensmiddelen en biedt waardevolle ecosysteemdiensten (zo kunnen geïrrigeerde gebieden in bepaalde situaties bijdragen tot de diversiteit van het landbouwmilieu, de cultuur en het landschap, bijvoorbeeld door de instandhouding van de habitat voor watervogels).

Krachtens artikel 11, lid 3, punt e), van de KRW moesten de lidstaten een beheersingssysteem en een systeem van voorafgaande toestemming invoeren op basis van een analyse van de kwetsbaarheid van waterlichamen voor de gevolgen van menselijke activiteiten. Dit systeem moet waarborgen dat de toegestane vormen van watergebruik verenigbaar zijn met de doelstelling om een goede toestand van de waterlichamen te bereiken.

In het vijfde KRW-uitvoeringsverslag werd geconstateerd dat de gevolgen van landbouw dermate belastend zijn dat deze door de lidstaten in de meeste stroomgebiedsdistricten zijn aangemerkt als risicofactor die ervoor kan zorgen dat de KRW-milieudoelstellingen in het gedrang komen of helemaal niet worden bereikt vanwege de overmatige wateronttrekking of de diffuse verontreiniging. De Commissie heeft ook informatie ingewonnen over de vraag hoe de lidstaten de KRW in de praktijk toepassen, met inbegrip van de verplichting inzake voorafgaande toestemming voor onttrekking en opstuwning en de daarmee samenhangende vrijstellingen.

De Commissie heeft de lidstaten onlangs in het kader van de opvolging van haar aanbevelingen op basis van de tweede SGBP's met name gewezen op de noodzaak om in de SGBP's een verdere/correcte onderbouwing te geven voor vrijstellingen van de verplichting om een goede toestand te bereiken/verslechtering te voorkomen.

Er zijn verdere verbeteringen op het gebied van watergebruik, maar ook van nutriëntenverontreiniging nodig, en in de “van boer tot bord”-strategie zijn streefcijfers en instrumenten voorgesteld om de nutriëntenverontreiniging terug te dringen. Het actieplan om de vervuiling van lucht, water en bodem terug te brengen tot nul, vult de “van boer tot bord”-strategie aan met streefcijfers en acties<sup>1</sup>. Verordening (EU) 2020/741 inzake minimumeisen voor hergebruik van water zal er in het kader van geïntegreerd waterbeheer toe bijdragen dat de druk op waterlichamen wordt verlicht doordat wateronttrekking wordt vervangen door hergebruikt water.

7. Het GLB bevat elementen om het watergebruik conform de KRW, het eigenlijke regelgevingskader voor water in de EU, te verbeteren.

10. In haar beoordeling van de tweede SGBP's in 2019 heeft de Commissie landspecifieke aanbevelingen gedaan om het ecologisch debiet van alle waterlichamen te bepalen en te implementeren.

---

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

11. De Commissie heeft de prestaties van de KRW (geschiktheidscontrole), de daarmee samenhangende richtlijnen en de overstromingsrichtlijn tussen eind 2017 en medio 2019 geëvalueerd. De belangrijkste conclusie was dat de KRW in grote lijnen geschikt is voor het beoogde doel, maar dat er ruimte voor verbetering is. Het feit dat de KRW-doelstellingen niet volledig zijn bereikt, is grotendeels te wijten aan onvoldoende financiering, een trage uitvoering en aan onvoldoende integratie van milieudoelstellingen in sectoraal beleid.

14. In de sector groenten en fruit voeren producentenorganisaties goedgekeurde operationele programma's uit die voldoen aan het nationale milieukader dat deel uitmaakt van de nationale strategieën van de lidstaten. Die goedgekeurde operationele programma's kunnen acties en maatregelen bevatten die gericht zijn op waterbesparing.

16. Hergebruik van behandeld afvalwater is een van de opties om de druk van verschillende vormen van watergebruik op zoetwatervoorraden te verlichten, en kan aanzienlijke sociale, economische en milieuvoordelen opleveren. Milieuvoordelen worden gerealiseerd wanneer dit water in de plaats komt van zoetwateronttrekkingen. In het kader van geïntegreerd waterbeheer kan hergebruik van behandeld afvalwater als een betrouwbare watervoorziening worden beschouwd. Ook kan het van nut zijn voor landbouwactiviteiten die afhankelijk zijn van de continuïteit van de watervoorziening tijdens de irrigatieperiode; het risico van misoogsten en inkomensverliezen wordt erdoor beperkt. Uit de effectbeoordeling van Verordening (EU) 2020/741 inzake minimumeisen voor hergebruik van water is gebleken dat de feitelijke hoeveelheid potentieel hergebruikt water, naast gezondheids-, milieu- en handelsoverwegingen, zal afhangen van het kostenplaatje voor watergebruikers, zoals landbouwers.

18. Niet aan de hand van GLMC 2 (GLMC staat voor goede landbouw- en milieueconditie), maar in het kader van de nationale KRW-implementatiewetgeving wordt beoordeeld of landbouwers die water onttrekken voor irrigatie, voldoen aan bepaalde voorwaarden. GLMC 2 legt alleen een koppeling tussen enerzijds de naleving van de nationale toestemmingsprocedures van de lidstaat voor de onttrekking van water voor irrigatiedoeleinden en anderzijds niet-verlaging van GLB-betalingen.

#### OPMERKINGEN

27. Op grond van artikel 11 van de KRW moeten de lidstaten beheersingsmaatregelen voor onttrekkingen invoeren en deze regelmatig toetsen en zo nodig bijwerken.

Deze vrijstellingen van het toestemmingssysteem zijn niet permanent en de lidstaten moeten mechanismen instellen om de vrijstelling in te trekken wanneer deze tot gevolg kan hebben dat geen goede toestand wordt bereikt, afhankelijk van de kwetsbaarheid van het waterlichaam. In haar beoordeling van de tweede SGBP's in 2019 heeft de Commissie landspecifieke aanbevelingen gedaan om onttrekkingsvergunningen te toetsen, en heeft zij de lidstaten verzocht daarmee rekening te houden in de derde beheerscyclus.

31. Met de controlesystemen die de lidstaten in het kader van hun nationale KRW-implementatiewetgeving hebben opgezet, kan illegaal watergebruik worden gemonitord. In haar beoordeling van de tweede SGBP's in 2019 heeft de Commissie landspecifieke aanbevelingen gedaan om actie tegen illegale onttrekkingen te ondernemen.

Bovendien controleren de lidstaten in het kader van het GLB of landbouwers voldoen aan de voorwaarden van de nationale KRW-implementatiewetgeving, en worden deze resultaten voor alle lidstaten in dat verslag gepresenteerd. In het verleden werden in verschillende publicaties ramingen van het aantal illegale putten in sommige EU-regio's overgenomen zonder duidelijke vermelding van de oorspronkelijke bronnen en van de bij de berekening gebruikte methodieken. In de bronnen die in de OESO-studie worden aangehaald, zijn de cijfers voor Spanje ontleend aan het rapport van het Wereldnatuurfonds en voor Cyprus aan een persartikel zonder verwijzing naar de oorspronkelijke bron of de gebruikte methoden.

36. Volgens de beschikbare informatie ligt de kostenterugwinning in de landbouw op een lager niveau dan in andere sectoren, bijvoorbeeld de watervoorziening. De lidstaten zijn tot op zekere hoogte vrij

om rekening te houden met de sociale, economische of milieueffecten van de terugwinning van kosten.

39. Het is niet eenvoudig om het gebruikte volume voor de landbouw te kwantificeren. Water wordt gefactureerd op basis van het volume dat het bedrijf afneemt, of via een omweg op basis van bijvoorbeeld de capaciteit van de pompinstallatie of het beplante areaal (en het gewas). Uit eerdere analyses is gebleken dat het gebruik van flowmeters bij alle geïrrigeerde landbouwgrond economische en operationele problemen oplevert<sup>2</sup>.

#### *40. Antwoord op paragraaf 40 en figuur 10*

Vergelijkingen tussen waterprijzen in de verschillende sectoren zijn problematisch omdat moet worden uitgegaan van de terugwinning van kosten. Onttrekkingsvergoedingen vormen slechts een deel van de waterprijs.

48. De lidstaten kunnen investeringen in irrigatie programmeren onder aandachtsgebied 2a (doorgaans investeringen in het vergroten van geïrrigeerd areaal/nieuwe irrigatie), maar daarvoor gelden niet de ex-antevoorwaarden.

#### *49. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 49 en 50*

Om redenen van vereenvoudiging en in verband met het nieuwe uitvoeringsmodel zal het toekomstige GLB geen mechanisme van ex-antevoorwaarden meer bevatten. Wel versterkt het toekomstige GLB de samenhang met de KRW op verschillende niveaus.

In hun strategische GLB-plannen moeten de lidstaten rekening houden met de wetgeving en planningsdocumenten van bijlage XI bij de verordening inzake strategische GLB-plannen, waarin ook de KRW en de SGBP's zijn vermeld. De strategische GLB-plannen zullen een passende bijdrage moeten leveren aan de doelstellingen en streefcijfers van de KRW en SGBP's (met inbegrip van de maatregelenprogramma's).

Voorts bevat het toekomstige GLB een nieuwe impactindicator (I.17 "Verlichten van de druk op de watervoorraad: wateronttrekkingsindex-plus" (WEI+)) voor het watergebruik in de landbouw. Deze indicator geeft het totale watergebruik als percentage van de hernieuwbare zoetwatervoorraden (grond- en oppervlaktewater) weer voor een bepaald grondgebied en een bepaalde periode.

Daarnaast bevat het in het kader van de conditionaliteit een nieuwe uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis (RBE), namelijk RBE 1 inzake onttrekkingsbeheersingsmaatregelen (vereist op grond van artikel 11, lid 3, punt e), van de KRW).

53. De Commissie is het niet volledig eens met de beoordeling van de Rekenkamer dat rechtstreekse betalingen niet duidelijk aanzetten tot een efficiënt watergebruik.

Het huidige GLB, inclusief de regelingen voor rechtstreekse betalingen, integreert de doelstellingen van de KRW en ondersteunt de uitvoering ervan via bijvoorbeeld de koppeling aan bepaalde voor de landbouwers geldende waterbeschermingsrandvoorwaarden en de aan vergroeningsbetalingen verbonden voorwaarden (bv. de instandhouding van blijvend grasland en gewasdiversificatie) waaraan landbouwers moeten voldoen om rechtstreekse betalingen te krijgen.

Het toekomstige GLB integreert de doelstellingen van de KRW en ondersteunt de uitvoering ervan via bijvoorbeeld de voor alle landbouwers geldende versterkte waterbeschermingsconditionaliteit (de RBE en GLMC's die zijn voorgesteld), de mogelijkheid van extra betaling bij milieuvriendelijke beheersverbintenissen in het kader van de ecoregelingen, en de agromilieu- en KRW-betalingen in het kader van plattelandsontwikkeling, investeringen die bijdragen tot het bereiken van een goede toestand van waterlichamen, alsmede nieuwe indicatoren voor het gebruik van water in de landbouw.

#### *55. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 55, 56 en 57*

---

<sup>2</sup> Díaz Mora (1999). Experiencia en la implantación de contadores en los acuíferos de la cuenca alta del Guadiana. Te vinden op: igme.es.

Andere ontkoppelde betalingen dan vergroening (zoals de basisbetalingsregeling (BBR) en de regeling inzake een enkele areaalbetaling (REAB)) zijn als zodanig niet relevant voor watergebruik. Ze bevatten inderdaad geen milieu- of waterdoelstelling. Daarvoor zijn er andere instrumenten zoals de randvoorwaarden en vergroening. Bovendien houden de bestaande verschillen in het betalingspercentage tussen de diverse grondgebieden en begunstigen geen verband met het watergebruik in deze gebieden.

Door de randvoorwaarden zijn landbouwers zich bewust van de waterverplichtingen (en met name de wateronttrekkingsvoorwaarden die de lidstaten in het kader van de implementatie van de KRW hebben gesteld): als zij deze voorwaarden niet naleven, worden ze mogelijk gekort op de rechtstreekse betalingen die zij krijgen. In dat opzicht versterkt het belang van rechtstreekse betalingen voor de betrokken landbouwers het potentieel van de randvoorwaarden.

De vergroening van rechtstreekse betalingen is bedoeld om de milieuresultaten van het GLB te verbeteren. Wat de waterhoeveelheden betreft, is vergroening gunstig in die zin dat deze de instandhouding van blijvend grasland, braakliggende arealen en landschapselementen bevordert: deze worden niet geïrrigeerd. Van landbouwers die al over genoeg van deze arealen en kenmerken beschikken, wordt in het kader van de vergroening verwacht dat zij deze in stand houden. Landbouwers die nog niet aan de vergroeningsnormen voldoen (met name in de meest intensieve gebieden), moeten hun werkwijze aanpassen. Het percentage landbouwbedrijven dat de werkwijze aanpast, loopt uiteen naargelang van de werkwijze zelf en van het betrokken gebied.

Wat betreft de drainage van grond, en met name veengebieden, bevat het GLB geen instrument dat deze praktijk stimuleert. Voor de vraag of er recht bestaat op rechtstreekse betalingen, wordt er een onderscheid gemaakt tussen landbouwgrond (in principe wel steun) en niet-landbouwgrond (in principe geen steun). Landbouwgrond is per definitie verbonden met het ondernemen op die grond van een landbouwactiviteit, die ook milieudoeleinden kan omvatten. In dit verband kunnen niet-gedraineerde veengebieden in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen indien ze geschikt blijven voor landbouw. Betalingen voor plattelandontwikkeling kunnen ook bestemd zijn voor niet-landbouwgrond. Wat de bescherming van veengebieden betreft, had de Commissie deze bescherming voorgesteld in het GLMC-kader voor het GLB 2014-2020, maar de medewetgevers hebben dit voorstel uiteindelijk niet overgenomen.

58. De Commissie is het niet volledig eens met de beoordeling van de Rekenkamer dat de EU waterintensieve gewassen in gebieden met waterstress ondersteunt met vrijwillige gekoppelde steun (VGS).

De waterbehoefte van gewassen verschilt per gewas en areaal en voor de kwalificatie “waterintensieve gewassen” is een context voor de vergelijking ervan vereist. Bovendien moet rekening worden gehouden met andere positieve aspecten van gewasproductie. In de EU zijn de meeste rijstproductiegebieden gelegen in Natura 2000-gebieden, die leefruimte bieden aan in het wild levende vogels, en met name watervogels. Bovendien fungeert de al eeuwenlang in die gebieden bedreven rijstteelt als een waterreguleringsstelsel dat water in de bodem filtert en in het droge seizoen langzaam afgeeft aan de rivieren.

VGS is niet gericht op verhoging van de productie, maar is eigenlijk zelfs een “productiebepenkingsregeling” (bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO) aangemeld als blue box), die de belangrijkste kenmerken ervan vastlegt (betalingsmechanisme, voorwaarden, grenzen).

Bovendien worden in het kader van de VGS weliswaar niet rechtstreeks verplichtingen inzake duurzaam watergebruik aan de landbouwers opgelegd, maar wel via de randvoorwaarden, die ook voor VGS gelden en onder meer watervereisten bevatten, en in de toekomst via de conditionaliteit, waarvan de KRW deel uitmaakt.

*59. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 59, 60 en 61*

Hoewel VGS milieuvoordelen kan opleveren, gaat het niet om een “milieuregeling”, maar om inkomenssteun die voor in moeilijkheden verkerende landbouwsectoren bedoeld is en waaraan strikte

voorwaarden en grenzen zijn verbonden. Duurzaam watergebruik valt dus niet onder de directe doelstellingen ervan, maar wel onder de indirecte randvoorwaarden.

Gelet op de steunbesluiten van de lidstaten heeft de overgrote meerderheid van de VGS-maatregelen sociaal-economische doelstellingen (bv. vanwege de lage winstgevendheid en dus het gevaar dat landbouwers hun productie staken in regio's met een al hoge werkloosheid). Bovendien is het voor deze sectoren vaak moeilijk om over te schakelen naar een andere productie (bv. vanwege eerdere investeringen in infrastructuur zoals irrigatie of het aanplanten van bomen), of is dit zelfs onmogelijk vanwege het gebrek aan alternatieven (zo bestaat er voor rijst in deze gebieden vaak geen alternatief gewas vanwege het hoge zoutgehalte van de bodem). Beperking van de steun zou dus contraproductief zijn in het licht van de doelstelling om deze in moeilijkheden verkerende sectoren te ondersteunen en zo een faillissement van de betrokken landbouwers te voorkomen.

Hoewel het "consistentievereiste" inderdaad deel uitmaakt van de EU-regels voor VGS, heeft het geen betrekking op de beoordeling van de steunbesluiten van de lidstaten op watergebruik. Dit vereiste geldt alleen voor de consistentie van de VGS-besluiten van de lidstaten met andere steun in het kader van plattelandontwikkeling, marktmaatregelen en staatssteun. Het is in het bijzonder bedoeld om dubbele financiering te voorkomen. De Commissie is het evenmin eens met de stelling dat VGS-besluiten moeten worden getoetst op watergebruik, omdat de watergerelateerde vereisten horizontaal worden bestreken door de randvoorwaarden, die onder meer betrekking hebben op de KRW.

Ook moet erop worden gewezen dat de Commissie niet bevoegd is om VGS-besluiten van de lidstaten goed of af te keuren (behalve wanneer lidstaten hebben besloten het begrotingsplafond van 13 % voor VGS te overschrijden, zoals het geval is met België, Finland en Portugal).

#### *62. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 62 tot en met 68*

In het kader van de randvoorwaarden zorgt GLMC 2-norm ervoor dat er een koppeling wordt gelegd tussen enerzijds de naleving van de nationale toestemmingsvoorwaarden voor het gebruik van water voor irrigatie en anderzijds niet verlaging van GLB-betalingen. Wanneer niet volledig aan deze voorwaarden is voldaan, is verlaging van de door de landbouwer te ontvangen GLB-betalingen mogelijk. GLMC 2 is niet bedoeld als aanvullende eis naast de primaire nationale KRW-implementatiewetgeving.

De randvoorwaarden en GLMC 2 gelden voor de meeste landbouwers. In lijn met het vereenvoudigingsbeginsel gelden ze echter niet voor begunstigden van de regeling voor kleine landbouwers. Het zou namelijk niet kosteneffectief zijn om de randvoorwaarden te betrekken in het beheer van die regeling. De randvoorwaarden gelden evenmin voor meerjarige plattelandontwikkelingsbetalingen omdat de randvoorwaarden in beginsel een jaarlijks instrument vormen. Tot slot zijn de randvoorwaarden niet van toepassing op GMO-steun voor de sector groenten en fruit en de sector olijven omdat de randvoorwaarden op het beginsel van individuele verantwoordelijkheid zijn gebaseerd en deze steunregelingen niet op individuele landbouwers, maar op beroepsorganisaties zijn gericht.

Het beheer van de randvoorwaarden en van GLMC 2 berust op controles ter plaatse, die jaarlijks moeten worden uitgevoerd voor een steekproef van ten minste 1 % van de landbouwers. De lidstaten moeten in beginsel zoveel mogelijk gebruikmaken van de controlesystemen die al voor de waterwetgeving zijn opgezet. De steekproeftrekking is op een risicoanalyse gebaseerd en de controles hebben betrekking op alle eisen waarop kan worden gecontroleerd ten tijde van het bezoek, dat zodanig moet worden gepland dat het in de meest relevante periode valt. In geval van een overtreding kunnen alle door de landbouwers ontvangen GLB-betalingen worden verlaagd. Het verlagingpercentage hangt af van de ernst van de overtreding en kan oplopen tot 100 %. De Commissie acht het percentage gerichte controles derhalve toereikend en de mogelijke sancties afschrikkend.

De audits van de Commissie hebben met name betrekking op het percentage en de kwaliteit van de controles (en dus ook op de desbetreffende verplichtingen van de landbouwers) en op de door de

lidstaten toegepaste sancties, en wanneer zij hun juridische verplichting ter zake niet nakomen, is een financiële correctie op hun GLB-uitgaven mogelijk.

In het toekomstige GLB maakt de KRW, inclusief de bepalingen inzake illegale onttrekking van water, deel uit van een versterkte conditionaliteit. Daarmee wordt de huidige GLMC 2 vervangen en ontstaat er een rechtstreekser en breder verband tussen het GLB en de waterwetgeving.

67. In lijn met het vereenvoudigingsbeginsel moeten de nationale autoriteiten in de eerste plaats het voor de waterwetgeving opgezette controlesysteem gebruiken voor GLMC 2 en mag er geen verschil zijn tussen “GLMC 2-controles” en “andere wateronttrekkingscontroles”. De toegevoegde waarde van de randvoorwaarden wat controles betreft is dat ervoor wordt gezorgd dat voor wateronttrekking een minimumpercentage van 1 % in acht wordt genomen, ongeacht het percentage controles in het kader van de KRW. Indien de lidstaten dit echter passender achten, kunnen zij parallelle controlesystemen voor deze watervereisten toepassen.

Wat betreft de door de ERK gemaakte vergelijking van de twee soorten controles in paragraaf 67 en **figuur 15** is de Commissie van mening dat op basis van de gebruikte gegevens geen algemene conclusies kunnen worden getrokken.

68. In 2011 heeft de Commissie voorgesteld om KRW-relevante elementen via de GLMC op te nemen in het randvoorwaardenkader voor 2014-2020. De Commissie heeft het Europees Parlement en de Raad ook toegezegd de uitvoering van de KRW te monitoren en vervolgens op basis van de opgedane ervaring een voorstel voor volledige integratie in te dienen. Dit geschiedde in 2018 met het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor het toekomstige GLB.

69. In het kader van tal van POP's is steun verleend voor opleiding en advies aan landbouwers op het gebied van efficiënt watergebruik. Zo is landbouwers in het kader van het POP van Veneto (Italië) advies verleend over de verplichtingen uit hoofde van de KRW. Een ander goed voorbeeld dat navolging verdient, is de koppeling van opleiding aan investeringssteun. Zo werd in het kader van het POP van Castilla La Mancha (Spanje) alleen steun voor investeringen in irrigatie verleend indien de begunstigde deelneemt aan een cursus over het efficiënt gebruik van water.

71. Eerste streepje — De meeste agromilieuklimaatmaatregelen (M10, artikel 28 van Verordening (EU) nr. 1305/2013) om het bodembeheer te verbeteren en erosie te voorkomen, hebben een gunstig effect op de waterretentiecapaciteit van grond. Dergelijke maatregelen zijn in de meeste POP's geprogrammeerd. De desbetreffende streefwaarde T12 “Percentage landbouwgrond onder beheerscontracten ter verbetering van bodembeheer en/of ter voorkoming van bodemerosie (aandachtsgebied 4C)” bedraagt 4,98 % van de totale OCG.

**Figuur 17** — In de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering wordt gewezen op het belang van natuurlijke oplossingen, waaronder maatregelen voor natuurlijke waterretentie in het kader van actie die gericht is op aanpassing.

73. KRW-betalingen (M12) compenseren begunstigten voor nadelen die voortvloeien uit bepaalde KRW-implementatievereisten, zoals grote ingrijpende wijzigingen in het bodembeheer en/of ingrijpende beperkingen van landbouwmethoden die resulteren in een aanzienlijke inkomstenderving (artikel 30, lid 4, punt d), van Verordening (EU) nr. 1305/2013). Dergelijke betalingen zijn slechts in beperkte mate in de programmeringsperiode 2014-2020 geprogrammeerd omdat dergelijke vereisten uit hoofde van de KRW in slechts enkele lidstaten bestonden toen de POP's werden opgesteld.

Voorts gaven veel lidstaten er de voorkeur aan om verbintenissen te steunen die verder gaan dan de wettelijke vereisten. Dit blijkt uit de aanzienlijke middelen die zijn toegewezen aan waterrelevante prioriteiten in het kader van de agromilieuklimaatmaatregel (M10).

74. De nieuwe Verordening (EU) 2020/741 inzake minimumeisen voor hergebruik van water kan in het kader van geïntegreerd waterbeheer zorgen voor een alternatief en duurzaam aanbod van irrigatiewater.

77. Het is juist dat artikel 46 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 niet voorschrijft dat potentiële waterbesparingen zich moeten vertalen in een daadwerkelijke vermindering van het watergebruik



wanneer een waterlichaam van een gemoderniseerd irrigatiesysteem om redenen die verband houden met de waterhoeveelheid, níet in een minder dan goede toestand verkeert. Wanneer zo'n waterlichaam wél in een minder dan goede toestand verkeert, is een effectieve vermindering van het watergebruik vereist.

Wat de mogelijke gevolgen van de hydrologische paradox betreft, is uitbreiding van geïrrigeerde gebieden zonder verhoging van de druk op waterlichamen mogelijk wanneer het verschil tussen het onttrokken water en het water dat naar het waterlichaam terugvloeit, niet toeneemt. Daartoe moet de infrastructuur worden verbeterd om verdamping te verminderen, of gewassen worden geteeld die minder water nodig hebben. Deze gunstige effecten zijn in een aantal lidstaten gedocumenteerd<sup>3</sup>. Wel moeten dan betrouwbare monitoringsystemen worden ingevoerd.

78. Een investering die leidt tot een nettotoename van geïrrigeerd areaal, mag alleen in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gesteund als a) de toestand van het waterlichaam om redenen die verband houden met de waterhoeveelheid, niet als minder dan goed is aangemerkt, en b) een milieuanalyse aantoont dat de investering niet zal leiden tot significante negatieve milieueffecten (zie artikel 46, lid 5, punten a) en b)). Dergelijke investeringen mogen dus niet leiden tot een toename van de druk op zoetwatervoorraden. Artikel 46, leden 5 en 6, van Verordening (EU) nr. 1305/2013 bevat afwijkingen van deze algemene regel (mogelijkheid tot toepassing van het concept “recent verleden” bij de bepaling van geïrrigeerd areaal, alsmede afwijkingen met betrekking tot gecombineerde investeringen en reservoirs).

81. Hoewel de KRW, anders dan voor de kwantitatieve toestand van grondwater, geen “definitie” voor de kwantitatieve toestand van oppervlaktewater bevat, kan deze wel duidelijk uit de KRW worden afgeleid. Kwantitatieve aspecten van waterbeheer komen in de KRW aan bod in de definitie van een goede ecologische toestand, en wel expliciet in hydromorfologische elementen (d.w.z. stromingsregime) en indirect in de biologische kwaliteitselementen. De lidstaten moeten met name voor elk oppervlaktewaterlichaam doelen voor het “ecologisch debiet” (zoals gedefinieerd in CIS-richtsnoer 31) stellen die erop gericht moeten zijn dat er in de loop van het jaar voldoende water is en passende stroomschommelingen zijn. Nadat het ecologisch debiet van alle waterlichamen is bepaald, moeten de lidstaten alle nodige maatregelen treffen om deze doelen te halen en een goede ecologische toestand te bereiken.

Dit is bij diverse gelegenheden aan de Elfpo-beheersautoriteiten duidelijk gemaakt en is ook vermeld in het richtsnoerdocument over Elfpo-steun voor investeringen in irrigatie.

82. De Commissie acht het rechtskader (artikel 46 Elfpo) helder en niet voor meerderlei uitleg vatbaar. Afwijkingen zijn duidelijk omschreven.

87. In het kader van sectorale interventies in de sector groenten en fruit worden operationele programma's na goedkeuring ervan door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten uitgevoerd door producentenorganisaties. Investeringen in waterbesparing moeten worden gekoppeld aan het doel van “milieumaatregelen”. De lidstaten zijn bevoegd om in het nationale kader voor milieuacties aanvullende eisen te stellen en om na te gaan of eraan wordt voldaan. De lidstaten dienen via hun jaarverslagen gegevens over de uitvoering van de operationele programma's in bij de diensten van de Commissie.

88. In de sector groenten en fruit hebben de controles betrekking op de goedkeuring van het operationele programma. Daarbij vindt een beoordeling plaats van de projectspecificaties of andere door de producentenorganisatie in te dienen technische documenten waarin vooraf de verwachte vermindering wordt aangetoond. Deze administratieve controle kan worden aangevuld met controles ter plaatse<sup>4</sup> (CTP's).

---

<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> Zie artikel 25 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/891 van de Commissie.

De CTP's moeten bevestigen dat de actie in de goedgekeurde vorm is uitgevoerd (het irrigatiesysteem is aanwezig en wordt gebruikt), maar Verordening (EU) nr. 1308/2013 schrijft niet voor dat de lidstaten de eerder (in de goedkeuringsfase) geanalyseerde vermindering bevestigen.

90. Het toekomstige GLB is afgestemd op de doelstellingen van de KRW en ondersteunt de uitvoering van deze richtlijn op diverse wijzen (bv. het koppelen van rechtstreekse betalingen aan de naleving van de nationale KRW-implementatieregels en het financieren van investeringen die gunstige effecten sorteren op de duurzaamheid van het watergebruik).

Tal van initiatieven van de Commissie die zijn goedgekeurd in het kader van de Europese Green Deal, zijn gericht op een betere integratie van het EU-waterbeleid in sectoraal beleid, zoals het actieplan voor de circulaire economie, de “van boer tot bord”-strategie (met voorschriften voor nutriënten en pesticiden), de biodiversiteitsstrategie, het actieplan tegen vervuiling, de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering, aangevuld met het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” in de taxonomieverordening.

92. Uit de resultaten van de KRW-geschiktheidscontrole blijkt enerzijds dat de vooruitgang traag verloopt, en anderzijds dat met de KRW een governancekader voor geïntegreerd waterbeheer voor de meer dan honderdtienduizend waterlichamen in de EU is opgezet, de toestand van water is verbeterd of de verslechtering ervan is afgeremd en chemische verontreiniging (voornamelijk puntbronnen) is teruggedrongen. De richtlijn heeft geleid tot een verdergaande bescherming van de waterlichamen dan zonder die richtlijn had mogen worden verwacht. In de KRW-geschiktheidscontrole werd geconcludeerd dat de richtlijn grotendeels geschikt is voor het beoogde doel, maar dat er ruimte voor verbetering is, en dat het feit dat de KRW-doelstellingen niet zijn gehaald, voornamelijk te wijten is aan onvoldoende financiering, een trage uitvoering en een ontoereikende integratie van milieudoelstellingen in het sectorale beleid.

### **Aanbeveling 1 — Verzoek om rechtvaardiging van vrijstellingen van de uitvoering van de kaderrichtlijn water in de landbouw**

De Commissie neemt aanbeveling 1 over.

De Commissie heeft de lidstaten in haar beoordeling van de tweede SGBP's in 2019 aanbevolen om in hun derde SGBP beter aan te geven hoe zij omgaan met de verplichting uit hoofde van artikel 9 van de KRW om kostenterugwinning op waterdiensten toe te passen, en met eventuele vrijstellingen daarvan. Voorts wint de Commissie momenteel bij alle lidstaten informatie in over de wijze waarop zij de KRW in de praktijk toepassen, en met name het vereiste van voorafgaande toestemming voor onttrekking en opstuwning uit hoofde van artikel 11, lid 3, punt e), van de KRW, alsmede vrijstellingen daarvan.

### *93. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 93 en 94*

VGS is geen “milieuregeling”, maar is eerder gericht op sociaal-economische voordelen. Weliswaar worden landbouwers in het kader van de VGS niet rechtstreeks verplichtingen inzake duurzaam watergebruik opgelegd, maar wel via de randvoorwaarden, die ook voor VGS gelden en onder meer watervereisten bevatten, en in de toekomst via de conditionaliteit, waarvan de KRW deel uitmaakt.

Het ex-anteconditionaliteitsmechanisme werd in de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het toekomstige GLB niet gehandhaafd om redenen die verband hielden met vereenvoudiging en het nieuwe uitvoeringsmodel van het GLB. Zoals geschetst in de paragrafen 49 en 50, zijn echter diverse bepalingen geïntroduceerd die de integratie van waterbeleidsdoelstellingen in het GLB (met name bijlage XI en RBE 1) duidelijk moeten versterken.

95. De Commissie acht GLMC 2 een solide instrument om een koppeling te leggen tussen het krijgen van GLB-betalingen en de toestemmingsprocedures voor wateronttrekking die voortvloeien uit de waterwetgeving, waarmee de naleving ervan door landbouwers wordt aangemoedigd. Het toekomstige GLB legt met een versterkte conditionaliteit van GLB-betalingen een rechtstreeks verband tussen de KRW en het GLB. De conditionaliteit zal betrekking hebben op alle relevante rechtstreekse GLB-betalingen aan landbouwers. De conditionaliteit berust op een solide controle- en sanctiesysteem: de uitvoering ervan door de lidstaten wordt regelmatig door de Commissie

geauditeerd. Tekortkomingen die in dit verband worden vastgesteld, kunnen leiden tot financiële correcties van de GLB-uitgaven van de lidstaten.

## **Aanbeveling 2 — Koppel GLB-betalingen aan de naleving van milieunormen**

a) De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissie zal de integratie van waterbeleidsdoelstellingen in het GLB duidelijk versterken en een duurzaam watergebruik stimuleren. Het toekomstige GLB is gericht op een verdere versterking van de samenhang tussen het GLB en de KRW: investeringen in irrigatie die niet verenigbaar zijn met het bereiken van een goede toestand van waterlichamen, zoals vastgelegd in artikel 4, lid 1, van de KRW, mogen niet in aanmerking komen voor steun. Hetzelfde geldt voor uitbreiding van irrigatie als deze schadelijk is voor waterlichamen waarvan de toestand in het betrokken SGBP is aangemerkt als zijnde minder dan goed.

De strategische GLB-plannen, en dus ook de ondersteuning van investeringen in irrigatie, zullen rekening moeten houden met de analyse, doelstellingen en streefcijfers van de KRW en de SGBP's (zie bijlage XI bij de verordening GLB-plannen) en moeten daaraan een passende bijdrage leveren.

b) De Commissie neemt de aanbeveling deels over. De Commissie is het ermee eens om alle relevante GLB-betalingen aan landbouwers te koppelen aan duurzaam watergebruik. In het toekomstige GLB worden de relevante KRW-bepalingen opgenomen in de versterkte conditionaliteit. De Commissie is het niet eens met het deel van de aanbeveling dat betrekking heeft op de uitbreiding van de conditionaliteit tot GLB-betalingen die niet rechtstreeks aan landbouwers worden toegekend, zoals GMO-betalingen.

c) De Commissie neemt de aanbeveling deels over. De Commissie is het ermee eens om alle VGS-betalingen via de conditionaliteit te koppelen aan de naleving van de relevante KRW-bepalingen. De Commissie is het er niet mee eens om aanvullende waarborgen in het GLB op te nemen, omdat een duurzaam gebruik van water voor gewassen bij een correcte uitvoering van de KRW al gewaarborgd is en GLB-betalingen via de conditionaliteit aan de KRW worden gekoppeld.

96. Het Elfpo biedt allerlei mogelijkheden om de verbetering van de waterretentiecapaciteit te ondersteunen door middel van maatregelen als agromilieuklimaatverbintenissen, biologische landbouw, niet-productieve investeringen en KRW-betalingen, alsmede steun voor opleiding en innovatie.

Het Elfpo mag alleen steun verlenen voor investeringen in nieuwe irrigatie (d.w.z. investeringen die leiden tot een nettotoename van geïrrigeerd areaal) wanneer a) de betrokken waterlichamen niet in een minder dan goede toestand verkeren en b) uit een milieuanalyse blijkt dat de investering niet zal leiden tot significante negatieve milieueffecten. De Commissie erkent dat artikel 46 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 inzake investeringen in irrigatie welbepaalde afwijkingen bevat van de algemene regel dat het geïrrigeerde areaal niet mag worden uitgebreid wanneer de waterlichamen in een minder dan goede toestand verkeren. De Commissie acht het rechtskader echter helder en niet voor meerderlei uitleg vatbaar.

97. Eerste streepje — De meeste agromilieuklimaatmaatregelen om het bodembeheer te verbeteren en erosie te voorkomen, hebben een gunstig effect op de waterretentiecapaciteit van grond. Dergelijke maatregelen zijn in de meeste POP's geprogrammeerd en zijn in het kader van beheerscontracten gepland voor bijna 5 % van de landbouwgrond.

Derde streepje — In het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten auditeert de Commissie het controlesysteem van de lidstaten en gaat zij daarbij met name na of het de vereiste verificaties bevat tijdens de goedkeuring van de operationele programma's en of bij de controles ter plaatse wordt gekeken of de acties in de goedgekeurde vorm zijn uitgevoerd.

## **Aanbeveling 3 — Gebruik EU-middelen om de kwantitatieve toestand van waterlichamen te verbeteren**

a) De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissie is het ermee eens dat bij de beoordeling van de strategische GLB-plannen de beginselen van het toekomstige GLB in combinatie met de KRW en de relevante planningsinstrumenten, zoals de SGBP's, moeten worden gevolgd. Bij de beoordeling van de strategische GLB-plannen zal de Commissie er overeenkomstig het toekomstige GLB voor zorgen dat investeringen in irrigatie stroken met de KRW-doelstelling om een goede toestand van waterlichamen te bereiken. Voorts zal de Commissie nagaan of de strategische GLB-plannen voldoende rekening houden met de analyse, doelstellingen en streefcijfers van de KRW en SGBP's en of deze een passende bijdrage leveren aan die doelstellingen en streefcijfers.

b) De Commissie neemt de aanbeveling over. Een dergelijke evaluatie zal plaatsvinden in het kader van het meerjarige evaluatieplan van het toekomstige GLB.