

EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT:

”HÅLLBAR VATTENANVÄNDNING INOM JORDBRUKET: TROLIGARE ATT GJP- STÖDET LEDER TILL ÖKAD I STÄLLET FÖR EFFEKTIVARE VATTENANVÄNDNING”

SAMMANFATTNING

Kommissionens gemensamma svar på sammanfattningen:

På EU-nivå används vatten för energikylning, jordbruk, tillverkning och byggverksamhet, gruvdrift och allmän vattenförsörjning. Varje sektors relativa betydelse beror på den ekonomiska strukturen i respektive medlemsstat. Vatten används inom jordbruket för djurhållning och bevattning, för att minska kapitalriskerna och för att optimera användningen av andra medel (t.ex. mark, gödselmedel, utsäde och arbete).

Aktuella prognoser över klimatförändringarna pekar på att tillgången till vattenresurser kommer att minska och efterfrågan på vatten för bevattning att öka. På grund av dessa utmaningar krävs det ett korrekt genomförande av EU:s vattenpolitik (t.ex. ramdirektivet om vatten (*ramdirektivet*)) för att de olika användningsområdena för vatten ska vara förenliga och säkerställa att genomförandet av den sektoriella politiken överensstämmer med dessa mål. Förordning (EU) 2020/741 om minimikrav för återanvändning av vatten kan medföra en avlastning och erbjuda en alternativ och hållbar försörjning av vatten för bevattning.

Ramdirektivet främjar hållbar vattenanvändning, eftersom jordbruket utgör en av de användningar och verksamheter som enligt direktivet ska beaktas vid bedömningen huruvida vattenförekomster är sårbara. Medlemsstaterna har emellertid identifierat påverkan från jordbruket som en av de största belastningarna som medför en potentiell risk för försämring eller att miljömålen i ramdirektivet inte uppnås.

Ramdirektivet har varit framgångsrikt när det gäller att inrätta en styrningsram för integrerad vattenförvaltning för de över 110 000 vattenförekomsterna i EU, vilket har förbättrat vattenstatusen eller bromsat dess försämring och minskat kemiska föroreningar (huvudsakligen vid utsläppskällor). Direktivet har medfört en högre skyddsnivå för vattenförekomster än vad som hade kunnat förväntas utan det. Vid 2019 års kontroll av ramdirektivets ändamålsenlighet drogs slutsatsen att direktivet till största delen var ändamålsenligt, dock med visst utrymme för förbättringar, och att målen i ramdirektivet inte uppnåtts till stor del på grund av otillräcklig finansiering, långsamt genomförande och otillräcklig integrering av miljömål i den sektoriella politiken.

Kommissionen anser att den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) ger incitament till hållbar vattenanvändning inom jordbruket genom olika instrument. Integreringen främjas och politiken stärks genom att de relevanta GJP-utbetalningarna kopplas via mekanismen med tvärvillkor till efterlevnaden av den nationella lagstiftning som genomför ramdirektivet och särskilt villkoret för vattenuttag. Denna mekanism, som är tillämplig på 90 % av jordbruksarealen och jordbrukarna, har potential att avsevärt öka medvetenheten bland jordbrukarna, och sanktionerna kan vara så höga att alla GJP-utbetalningar dras in för de allvarligaste överträdelserna. Utöver tvärvillkoren medför miljöanpassningen av det direkta stödet ett incitament för jordbrukarna att vidta förmånliga åtgärder för vattenanvändningen, såsom skydd för permanent gräsmark och diversifiering av grödor. Under GJP finansieras även investeringar med koppling till vattenanvändning, och investeringar i bevattning måste bidra till att god status nås (om den aktuella vattenförekomsten inte har bedömts nå god status) och förhindra en försämrad status. Ett flertal åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk har vidtagits för att bemöta mål som rör vattenkvantitet. Sådana åtgärder för förbättrad markvård och förebyggande av erosion, vilket medför en positiv påverkan på vattenhållningskapaciteten, har exempelvis inkluderats i de flesta program för landsbygdsutveckling, och sådana åtaganden är tillämpliga på 5 % av den utnyttjade jordbruksarealen. Vidare har icke-produktiva investeringar,

ekologiskt jordbruk och stöd enligt ramdirektivet inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling även haft stor betydelse för att förbättra vattenhållningen och hållbar vattenanvändning.

Genom bedömningen av medlemsstaternas programdokument för användningen av EU-medel och tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada i taxonomiförordningen och programmen för återhämtning och resiliens anser kommissionen vidare att medlemsstaternas investeringar bidrar till att uppnå målen i ramdirektivet.

III. God ekologisk status för ytvattenresurser omfattar även kvantitativa aspekter av vattenförvaltning. För en god ekologisk status krävs det att medlemsstaterna definierar och genomför det ekologiska flödet, vilket ska säkerställa att det finns tillräckligt med vatten.

VII.

1) Kommissionen har i sin bedömning från år 2019 av den andra förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt rekommenderat medlemsstaterna att i sin tredje förvaltningsplan för avrinningsdistrikt förtydliga hur de har genomfört skyldigheten i artikel 9 i ramdirektivet att tillämpa principen om kostnadstäckning för vattentjänster och eventuella undantag från detta. Vidare håller kommissionen för närvarande på att samla in information från samtliga medlemsstater om hur de tillämpar villkoren i ramdirektivet i praktiken, särskilt kravet på förhandstillstånd för uttag och uppdämning enligt artikel 11.3 e i ramdirektivet och undantag från detta.

2) Den framtida gemensamma jordbrukspolitiken stärker vidare samstämmigheten mellan GJP och ramdirektivet via olika aspekter:

Den fastställer att investeringar i bevattning som inte är enhetliga med uppnåendet av god status i vattenförekomster såsom anges i artikel 4.1 i ramdirektivet inte berättigar till stöd. Dessa inbegriper utökning av bevattning som påverkar vattenförekomster som i förvaltningsplanen för det berörda avrinningsdistriktet bedömts inte nå god status.

De strategiska GJP-planerna, bl.a. stöd för investeringar i bevattning, behöver ta hänsyn till analysen och målen i ramdirektivet och i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (se bilaga XI till förordningen om planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken) och bidra till dem på ett lämpligt sätt.

Kommissionen godtar att alla relevanta GJP-utbetalningar till jordbrukare kopplas till hållbar vattenanvändning, utom stöd inom den samlade marknadsordningen.

Kommissionen godtar att full betalning av frivilligt kopplat stöd genom villkorlighet kopplas till efterlevnaden av de relevanta bestämmelserna i ramdirektivet. Kommissionen godtar inte att ytterligare skyddsåtgärder inkluderas i GJP, eftersom en hållbar användning av vatten till grödor säkerställs genom ett korrekt genomförande av ramdirektivet och GJP-utbetalningar och ramdirektivet kopplas ihop genom villkorligheten.

3) Vid bedömningen av de strategiska GJP-planerna ska kommissionen, i överensstämmelse med bestämmelserna i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken, säkerställa att investeringarna i bevattning överensstämmer med målet i ramdirektivet att uppnå god status i vattenförekomster. Vidare ska kommissionen bedöma huruvida de strategiska GJP-planerna tar tillräcklig hänsyn till den analys och de mål som ingår i ramdirektivet och i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och huruvida de bidrar till dessa mål på ett lämpligt sätt.

Kommissionen ska genomföra en utvärdering av hur landsbygdsutvecklingsstöd och marknadsstöd påverkar vattenanvändningen inom ramen för den fleråriga utvärderingsplanen för den framtida gemensamma jordbrukspolitiken.

INLEDNING

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 1–11:

De uppgifter som medlemsstaterna har lämnat visar att vattenuttaget för jordbruket i EU har minskat sedan 1990-talet trots ökad efterfrågan på grund av klimatförändringar, högre temperaturer och lägre nederbörd. Detta har uppnåtts genom bättre strategier för vattenplanering såsom ramdirektivet och en förbättrad bevattningsstyrning, vilket främjas i GJP.

Vid utvärdering och övervakning av vattenbrist och tidsmässiga och rumsliga skillnader i detta hänseende har kommissionen föreslagit att indikatorn vattenexploateringsindex (WEI+) ska användas i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken. Denna indikator är utformad för en separat utvärdering av hur vattenanvändningen utvecklas i förhållande till förnybara sötvattenresurser samt i förhållande till relaterade trender inom jordbrukssektorn och i andra sektorer.

Mängden vatten som används för boskap och/eller bevattning beror på jordbrukssektorns struktur och varierar avsevärt i EU. Genom bevattning förstärks jordbrukssektorns konkurrenskraft, vilket medför fördelar för samhället. Bevattning ökar tillgängligheten, kvaliteten och variationen inom livsmedelsproduktionen och medför värdefulla ekosystemtjänster (t.ex. kan områden som bevattnas i vissa situationer bidra till mångfald vad gäller jordbruksmiljön och landskapet samt kulturell mångfald, till exempel genom att bibehålla stödjande livsmiljöer för vattenfåglar).

Artikel 11.3 e i ramdirektivet omfattade skyldigheter för medlemsstater att införa reglering och förhandsprövning på grundval av en analys av vattenförekomsternas sårbarhet när det gäller påverkan från mänsklig verksamhet. Detta system ska säkerställa att den tillåtna vattenanvändningen överensstämmer med målet att uppnå god status i vattenförekomster.

I den femte rapporten om genomförandet av ramdirektivet konstaterades att jordbrukets inverkan utgör en av de mest betydande påfrestningar i de flesta avrinningsdistrikt som medlemsstaterna identifierat medför en risk för försämring eller för att miljömålen inte uppnås, både i form av ett överuttag eller diffusa föroreningar. Kommissionen har även undersökt hur medlemsstaterna tillämpar villkoren i ramdirektivet i praktiken, bl.a. skyldigheten om förhandsprövning för uttag och uppdämning och tillhörande undantag.

Kommissionen bad nyligen samtliga medlemsstater att följa upp dess rekommendationer från den andra förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt och framhöll särskilt behovet av ytterligare/underbyggd motivering av undantag från skyldigheten att uppnå god status/undvika försämring.

Det krävs ytterligare förbättringar i frågor om vattenanvändning och övergödning, och i frågan om jord till bord-strategin föreslogs särskilda mål och verktyg för att minska föroreningarna genom näringsämnen. Handlingsplanen om nollförorening av luft, vatten och mark kompletterar från jord till bord-strategin med relevanta mål och åtgärder¹. Förordning (EU) 2020/741 om minimikrav för återanvändning av vatten kommer att minska trycket på vattenförekomster när vattenuttag ersätts med återanvänt vatten inom ramen för integrerad vattenförvaltning.

7. Inom GJP föreskrivs krav för att förbättra vattenanvändningen i enlighet med ramdirektivet, vilket utgör det faktiska regelverket för vatten i EU.

10. I sin bedömning från 2019 av den andra förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt tillhandahöll kommissionen landsspecifika rekommendationer för att härleda och genomföra ekologiska flöden i alla vattenförekomster.

11. Kommissionen har utvärderat resultaten från ramdirektivet (kontroll av ändamålsenligheten), tillhörande direktiv och översvämningdirektivet mellan slutet av 2017 och mitten av 2019. Den övergripande slutsatsen var att ramdirektivet till största delen är ändamålsenligt, med visst utrymme för förbättringar. Det faktum att ramdirektivets mål ännu inte har uppnåtts fullt ut beror till stor del på

¹ https://ec.europa.eu/environment/strategy/zero-pollution-action-plan_en

otillräcklig finansiering, långsamt genomförande och otillräcklig integrering av miljömål i den sektoriella politiken.

14. Inom frukt- och grönsakssektorn genomför producentorganisationer godkända verksamhetsprogram som överensstämmer med den nationella miljöram som utgör en del av medlemsstaterna nationella strategier. Dessa godkända operativa program kan omfatta insatser och åtgärder för vattenbesparing.

16. Återanvändning av behandlat avloppsvatten är ett av de alternativ som övervägts för att avlasta olika användningar av sötvattenresurser. Återanvändning av behandlat avloppsvatten kan medföra betydande miljömässiga, sociala och ekonomiska fördelar. Det är gynnsamt för miljön om detta vatten ersätter uttag av sötvatten. Vad beträffar integrerad vattenförvaltning kan återanvändning av behandlat avloppsvatten anses vara pålitlig vattenförsörjning och kan komma till användning i jordbruksverksamhet som är beroende av en kontinuerlig vattenförsörjning under bevattningsperioden för att minska riskerna för missväxt och inkomstförluster. Konsekvensbedömningen av förordning (EU) 2020/741 om minimikrav för återanvändning av vatten visade att den faktiska mängden vatten som kan återanvändas, utöver hänsyn som rör hälsa, miljö och handel, beror på kostnaderna för vattenanvändarna, bl.a. jordbrukarna.

18. Det är inte enligt GAEC 2 (GAEC – god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden) som det bedöms huruvida jordbrukare som använder vatten för bevattning uppfyller vissa villkor, utan enligt den nationella lagstiftning som genomför ramdirektivet. GAEC 2 ska i stället utgöra en koppling mellan nationella tillståndsförfaranden i medlemsstaterna för vattenuttag för bevattning och ett fullständigt mottagande av GJP-utbetalningar.

IAKTTAGELSER

27. Enligt artikel 11 i ramdirektivet krävs det att medlemsstaterna inför reglering av uttag och att dessa regleringar ska regelbundet ses över och, när så är nödvändigt, uppdateras.

Dessa undantag från tillståndssystemen är inte permanenta och medlemsstaterna bör inrätta mekanismer för att återkalla ett undantag om det kan medföra att god status inte uppnås, beroende på vattenförekomstens sårbarhet. I sin bedömning från 2019 av den andra förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt tillhandahöll kommissionen landsspecifika rekommendationer och ber medlemsstaterna att beakta dessa under den tredje förvaltningscykeln.

31. De kontrollsystem som medlemsstaterna har inrättat inom ramen för sin nationella lagstiftning för genomförande av ramdirektivet kan användas för att övervaka olaglig vattenanvändning. I sin bedömning från 2019 av den andra förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt tillhandahöll kommissionen landsspecifika rekommendationer för att säkerställa att åtgärder vidtas för att hantera olagliga uttag.

Dessutom ska medlemsstaterna inom ramen för GJP kontrollera om jordbrukare uppfyller de villkor som fastställts i den nationella lagstiftning som genomför ramdirektivet. Dessa resultat presenteras för samtliga medlemsstater i denna rapport. Uppskattningar av antalet olagliga brunnar i vissa av EU:s regioner har tidigare upprepats i flera publikationer utan tydliga insikter vad gäller de ursprungliga källorna och de faktiska metoder som använts vid beräkningen. I de källor som citeras i OECD-studien har siffrorna för Spanien hämtats från Världsnaturfondens rapport och för Cypern kommer de från en tidningsartikel utan några hänvisningar till den ursprungliga källan eller vilka metoder som använts.

36. Enligt den tillgängliga informationen är kostnadstäckningen för vatten inom jordbruket lägre än kostnadstäckningen inom andra sektorer såsom vattenförsörjning. Medlemsstaterna har ett utrymme för skönmässig bedömning när det gäller att beakta sociala, ekonomiska och miljömässiga effekter från kostnadstäckningen.

39. Det är svårt att kvantifiera den volym som används inom jordbruket. Vatten faktureras baserat på den volym som jordbruksföretaget erhållit eller baserat på indikatorer såsom kapaciteten på installerade pumpar eller planterad areal (och gröda). Tidigare analyser talar för att användningen av

flödesmätare på hela den jordbruksmark som bevattnas medför ekonomiska och operativa utmaningar².

40. Gemensamt svar på punkt 40 och figur 10:

Det är svårt att jämföra vattenpriser mellan sektorer, eftersom detta måste göras i överensstämmelse med kostnadstäckningen. Avgifter för vattenuttag utgör endast en del av vattenpriset.

48. Medlemsstaterna kan planera investeringar i bevattning inom ramen för fokusområde 2a (vanligtvis investeringar för att utöka den bevattnade arealen/ny bevattning), men dessa omfattas inte av förhandsvillkoren.

49. Kommissionens gemensamma svar på punkterna 49 och 50:

Som en förenkling och som en del av den nya genomförandemodellen kommer den framtida gemensamma jordbrukspolitiken inte längre att ha någon mekanism för förhandsvillkor. Samstämmigheten mellan den framtida gemensamma jordbrukspolitiken och ramdirektivet stärks emellertid på flera nivåer.

I sina strategiska GJP-planer ska medlemsstaterna beakta den lagstiftning och de planeringsdokument som är ingår i bilaga XI till förordningen om strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken, bl.a. ramdirektivet och förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. De strategiska GJP-planerna måste på lämpligt sätt bidra till de mål som fastställs i ramdirektivet och förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (däribland åtgärdsprogrammen).

Vidare införs en ny konsekvensindikator i det framtida GJP (I.17 "Minska trycket på vattenresurserna: Vattenexploateringsindex (WEI+)") i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken, vilket gör det möjligt att bedöma vattenanvändningen inom jordbruket och erhålla en uppskattning av den totala vattenanvändningen som en procentandel av de förnybara sötvattenresurserna (grundvatten och ytvatten) för ett visst område och en viss period.

Dessutom innehåller den ett nytt föreskrivet verksamhetskrav, verksamhetskrav 1, om kontroll av uttag (vilket krävs enligt artikel 11.3 e i ramdirektivet) under villkorlighet.

53. Kommissionen instämmer inte helt i revisionsrättens bedömning att direktstöd inte väsentligen uppmuntrar effektiv vattenanvändning.

Nuvarande GJP, bl.a. programmen för direktstöd, införlivar målen i ramdirektivet och stöder dess genomförande genom olika instrument såsom kopplingen till särskilda villkor om vattenskydd som är tillämpliga på jordbrukare genom tvärvillkoren och villkoren för att erhålla förgröningsstöd, såsom bevarandet av permanent gräsmark och diversifiering av grödor, vilka är obligatoriska för jordbrukare som erhåller direktstöd.

I den framtida gemensamma jordbrukspolitiken integreras målen i ramdirektivet och genomförandet av detta direktiv stöds genom olika instrument såsom särskilda villkor om vattenskydd som är tillämpliga på alla jordbrukare med skärpt villkorlighet (både genom de föreslagna föreskrivna verksamhetskraven och standarder för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden), möjligheten till ytterligare betalningar för förvaltningsåtaganden som gynnar miljön i miljösystemen och utbetalningarna för miljöåtgärder i jordbruket och enligt ramdirektivet för landsbygdsutveckling, investeringar som bidrar till att uppnå god status i vattenförekomster och nya indikatorer för att övervaka vattenanvändningen inom jordbruket.

55. Kommissionens gemensamma svar på punkterna 55–57:

Frikopplat stöd annat än för miljöanpassning (såsom ordningen för grundstöd och systemet för enhetlig arealersättning) har inte i sig någon betydelse för vattenanvändningen. Dessa har inte något mål med koppling till miljö eller vatten och detta ändamål eftersträvas genom andra instrument såsom

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

tvärvillkor och förgröningsstöd. De skillnader som föreligger när det gäller stödbeloppet mellan territorier och stödmottagare har vidare inte någon koppling till vattenanvändningen inom dessa områden.

Genom tvärvillkoren ökas jordbrukarnas medvetenhet om skyldigheter kopplade till vatten (i synnerhet de villkor för vattenuttag som medlemsstaterna har fastställt för att genomföra ramdirektivet) genom att det direktstöd som jordbrukarna erhåller potentiellt minskas om de inte iakttar dessa villkor. I detta avseende stärker direktstödet betydelse för de berörda jordbrukarna tvärvillkorens potential.

Miljöanpassningen av direktstödet syftar i sin tur till att öka miljöprestandan inom GJP. Vad gäller vattenkvantiteter är miljöanpassning gynnsam för att den främjar bevarandet av permanent gräsmark, obrukade områden och landskapselement som inte bevattnas. För jordbrukare som redan har tillräckligt många sådana områden och element förväntas miljöanpassningen leda till att de bevaras. För jordbrukare som inte redan uppfyller standarderna för miljöanpassning (särskilt inom de mest intensiva områdena) krävs förändrade jordbruksmetoder. Andelen jordbruksföretag som påverkas av denna ändring av jordbruksmetoderna varierar beroende på vilken metod det är frågan om och det berörda området.

Vad gäller dränering av mark, i synnerhet torvmark, innehåller GJP inte något instrument som uppmuntrar denna metod. När det gäller rätten till direktstöd görs åtskillnad mellan jordbruksmark, för vilken stöd kan erhållas, och annan mark, för vilken det inte föreligger någon rätt till stöd. Jordbruksmark är per definition kopplad till att denna mark brukas för jordbruksverksamhet, vilket kan omfatta miljöändamål. I detta avseende kan torvmark som inte torrlagts medföra rätt till direktstöd om den fortfarande är lämplig för jordbruk. Utbetalningar för landsbygdsutveckling kan i sin tur även erhållas för annan mark än jordbruksmark. Vad gäller skyddet för torvmark föreslog kommissionen mer specifik ett sådant skydd inom ramen för standarder för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för GJP 2014–2020, men i slutänden valde medlagstiftarna att inte behålla detta förslag.

58. Kommissionen instämmer inte fullständigt i revisionsrättens bedömning att EU stöder vattenintensiva grödor i vattenstressade regioner genom frivilligt kopplat stöd.

Vattenbehovet skiljer sig mellan olika grödor och områden och för att klassificeringen ”vattenintensiva grödor” ska kunna jämföras krävs det ett sammanhang och att andra positiva aspekter som odlingen medför beaktas. I EU är de flesta områden för risproduktion belägna i Natura 2000-områden, vilka tillhandahåller stödjande livsmiljöer för vilda fåglar, särskilt vattenfåglar. Dessutom fungerar ris efter århundraden av odling i dessa områden som ett vattenregleringssystem som filtrerar vattnet i marken och sakta ger i från sig vatten till floder under torrperioden.

Syftet med frivilligt kopplat stöd är inte att produktionen ska ökas. I praktiken är det frågan om ett produktionsbegränsande system (som är anmält som en blå box till Världshandelsorganisationen (WTO)), och detta är avgörande för dess viktigaste inslag (betalningsmekanism, villkor och begränsningar).

Även om jordbrukarna inte åläggs några direkta skyldigheter om hållbar vattenanvändning genom frivilligt kopplat stöd, behandlas denna aspekt via tvärvillkoren, vilka även är tillämpliga på frivilligt kopplat stöd och bland annat omfattar krav gällande vatten och i framtiden ramdirektivet under villkorlighet.

59. Kommissionens gemensamma svar på punkterna 59–61:

Även om frivilligt kopplat stöd kan medföra miljömässiga fördelar, är det inte frågan om ett ”miljösystem”, utan om ett inkomststöd som, under strikta förutsättningar och begränsningar, riktar sig till jordbrukssektorer som genomgår svårigheter. Således är hållbar vattenanvändning inte något av de direkta målen med stödet, även om det indirekt omfattas av tvärvillkoren.

Med tanke på medlemsstaternas stödbeslut har åtgärderna för frivilligt kopplat stöd till övervägande del faktiskt socioekonomiska mål (t.ex. låg lönsamhet och således risk för att många jordbrukare

upphör med produktionen i regioner där arbetslösheten redan är hög). Vidare är det ofta svårt (t.ex. krävs det först investeringar i infrastruktur såsom bevattning, eller plantering av träd etc.) eller till och med omöjligt att övergå till en annan sektor för att det saknas alternativ (t.ex. finns det ofta inte några alternativa grödor för ris i dessa regioner på grund av markens höga salthalt). Begränsningar av stödet skulle således vara kontraproduktiva mot bakgrund av stödets syfte att hjälpa dessa sektorer i svårigheter för att förhindra att de berörda jordbrukarna går i konkurs.

Även om EU:s regler om frivilligt kopplat stöd omfattar krav på enhetlighet, täcker detta inte någon bedömning av de beslut om stöd som medlemsstaterna fattar mot bakgrund av vattenanvändningen. Bedömningen omfattar endast att medlemsstaternas beslut om frivilligt kopplat stöd överensstämmer med andra beslut om stöd under landsbygdsutveckling, marknadsåtgärder och statligt stöd. Detta ska särskilt förhindra dubbel finansiering. Dessutom håller kommissionen inte med om att vattenanvändning särskilt bör bedömas vid beslut om frivilligt kopplats stöd, med hänsyn till att de villkor som hänför sig till vatten i horisontellt hänseende omfattas av tvärvillkoren, vilket bland annat innefattar ramdirektivet.

Det ska även påpekas att kommissionen inte har befogenhet att godkänna eller förkasta medlemsstaternas beslut om frivilligt kopplat stöd (förutom när det gäller de medlemsstater som har beslutat att överskrida budgetramen på 13 % för frivilligt riktat stöd, dvs. Belgien, Finland och Portugal).

62. Kommissionens gemensamma svar på punkterna 62–68:

Inom ramen för tvärvillkoren säkerställs en koppling mellan efterlevnaden av de nationella villkoren för tillstånd för vattenanvändning för bevattning och fullständiga GJP-utbetalningar genom GAEC 2-standarderna. Om dessa villkor inte är helt uppfyllda kan de GJP-utbetalningar som jordbrukaren ska erhålla minskas. Syftet med GAEC 2 är inte att införa ytterligare krav utöver den nationella lagstiftningen, vilken huvudsakligen genomför ramdirektivet.

Tvärvillkoren och GAEC 2 är tillämpliga på de flesta jordbrukare. I överensstämmelse med principen om förenkling är de emellertid inte tillämpliga på stödmottagare enligt ordningen för småbrukare, eftersom det inte skulle vara kostnadseffektivt att hantera den under tvärvillkoren. Tvärvillkoren är inte heller tillämpliga på flerårigt landsbygdsutvecklingsstöd, eftersom tvärvillkoren i grunden utgör ett årligt instrument. Slutligen kan tvärvillkoren inte tillämpas på stöd inom den samlade marknadsordningen för frukt och grönsaker eller oliver, eftersom tvärvillkoren grundas på principen om individuellt ansvar och dessa stödsystem inte riktar sig till individuella jordbrukare, utan till professionella organisationer.

Hanteringen av tvärvillkoren och GAEC 2 grundas på kontroller på plats som ska genomföras årligen på ett urval av minst 1 % av jordbrukarna. Medlemsstaterna bör i princip använda de redan befintliga kontrollsystemen för vattenlagstiftningen på bästa sätt. Urvalet ska göras på grundval av en riskanalys, och kontrollerna omfattar samtliga krav som kan kontrolleras vid den tidpunkt besöket görs. Dessa besök ska genomföras under den mest lämpliga perioden. Vid en överträdelse kan allt GJP-stöd jordbrukaren erhåller minskas, beräknat i proportion till överträdelsens allvar, potentiellt med upp till 100 %. Kommissionen anser därför att andelen riktade kontroller är tillräcklig och att sanktionerna är avskräckande.

Kommissionens revisioner omfattar i detta hänseende särskilt hur många kontroller som genomförs och deras kvalitet (bl.a. de relevanta jordbrukarnas skyldigheter) och de sanktioner som medlemsstaterna tillämpar och om de inte uppfyller sina rättsliga skyldigheter i detta hänseende kan en finansiell korrigerings göras av deras GJP-utgifter.

I den framtida gemensamma jordbrukspolitikens inkluderas ramdirektivet inom ramen för en skärpt villkorlighet, inklusive bestämmelserna om olagligt vattenuttag. Detta ersätter den nuvarande GAEC 2 och utgör en mer direkt och omfattande koppling mellan GJP och vattenlagstiftningen.

67. I överensstämmelse med principen om förenkling bör de nationella myndigheterna främst använda det kontrollsystem som föreskrivs för vattenlagstiftningen med avseende på GAEC 2, och kontroller enligt GAEC 2 bör inte skilja sig från andra kontroller av vattenuttag. När det gäller kontroller medför

tvärvillkoren mervärdet att de säkerställer att en minsta andel på 1 % uppfylls för vattenuttag, oberoende av den andel som tillämpas för att kontrollera efterlevnaden av ramdirektivet. Om det anses mer lämpligt kan medlemsstaterna emellertid tillämpa parallella system av kontroller av dessa krav beträffande vatten.

Vad gäller revisionsrättens jämförelse av de två typerna av kontroller i punkt 67 och *figur 15*, anser kommissionen att det inte går att dra några generella slutsatser på grundval av de uppgifter som använts.

68. År 2011 föreslog kommissionen att aspekter som var relevanta för ramdirektivet skulle inkluderas i tvärvillkoren för 2014–2020 genom GAEC. Kommissionen åtog sig även i förhållande till Europaparlamentet och rådet att övervaka genomförandet av ramdirektivet och därefter lägga fram ett förslag om fullständig inkludering på grundval av dessa erfarenheter. Kommissionen gjorde detta 2018 i sitt lagförslag för den framtida gemensamma jordbrukspolitiken.

69. Stöd till utbildning och rådgivning för jordbrukare om effektiv vattenanvändning har getts genom flera landsbygdsprogram. Exempelvis har landsbygdsprogrammet för Veneto (Italien) erbjudit rådgivning till jordbrukare om skyldigheterna enligt ramdirektivet. Det föreligger även god praxis som kopplar utbildning till investeringsstöd. Exempelvis har landsbygdsprogrammet för Kastilien-La Mancha (Spanien) vid stöd till investeringar inom bevattning uppställt krav att stödmottagaren deltar i utbildning om effektiv vattenanvändning.

71. Första strecksatsen – De flesta miljö- och klimatåtgärder (M10, artikel 28 i förordning (EU) 1305/2013) för att förbättra markskötseln och förebygga erosion har en positiv inverkan på markens vattenhållningsförmåga. Sådana åtgärder ingår i de flesta landsbygdsprogram. Den aktuella målindikatorn T12 ”procentandel jordbruksmark som omfattas av åtagande för att förbättra markskötsel och/eller förebygga jorderosion (fokusområde 4C)” uppgår till 4,98 % av den totala utnyttjade jordbruksarealen.

Figur 17 – I EU:s nya strategi för klimatanpassning framhålls vikten av naturbaserade lösningar, bl.a. naturliga vattenhållningsåtgärder vid anpassningsåtgärder.

73. Genom utbetalningar enligt ramdirektivet (M12) kompenseras mottagarna för nackdelar till följd av särskilda krav som uppkommit på grund av genomförandet av direktivet, exempelvis stora förändringar i fråga om markanvändning och/eller stora restriktioner i fråga om jordbruksmetoder som leder till en betydande inkomstförlust (artikel 30.4 d i förordning (EU) 1305/2013). Sådana betalningar har endast anslagits i begränsad utsträckning under programperioden 2014–2020, eftersom få medlemsstater faktiskt hade infört sådana obligatoriska krav enligt ramdirektivet när landsbygdsprogrammen utarbetades.

Vidare har många medlemsstater valt att stödja åtaganden som går utöver de lagstadgade kraven, vilket framgår av den betydande budget som tilldelats prioriteringar som är relevanta för vatten under miljö- och klimatåtgärden i jordbruket (M10).

74. EU:s nya förordning 2020/741 om minimikrav för återanvändning av vatten kan erbjuda en alternativ och hållbar försörjning av vatten för bevattning inom ramen för integrerad vattenförvaltning.

77. Det är riktigt att artikel 46 i förordning (EU) 1305/2013 inte innehåller några krav om att potentiella vattenbesparingar omsätts till en effektiv minskning av vattenanvändningen om den vattenförekomst eller de vattenförekomster som påverkas av det moderniserade bevattningssystemet inte har bedömts nå god status på grund av vattenkvantiteten. Om den vattenförekomst eller de vattenförekomster som påverkas inte har bedömts nå god status krävs det emellertid en effektiv minskning av vattenanvändningen.

När det gäller de eventuella följderna av denna hydrologiska paradox är det möjligt att utöka den bevattnade arealen utan att öka trycket på vattenförekomsterna om skillnaden mellan vattenuttaget och det vatten som återförs till vattenförekomsten inte ökar. För detta krävs att infrastrukturen förbättras för att minska avdunstningen eller att grödor med lägre vattenbehov odlas. Dessa positiva

effekter har dokumenterats i vissa medlemsstater³, men detta kräver att pålitliga övervakningssystem införs.

78. Vad gäller stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) kan en investering som medför en nettoutvidgning av den bevattnade arealen endast erhålla stöd om a) vattenförekomsten har bedömts nå god status på grund av vattenmängden, och b) en miljöanalys visar att investeringen inte kommer att ha någon avsevärd negativ miljöpåverkan (se artikel 46.5 a och b). Således bör sådana investeringar inte leda till ett ökat tryck på sötvattenresurserna. Särskilda undantag från denna allmänna regel återfinns i artikel 46.5 och 46.6 i förordning (EU) nr 1305/2013 (möjligheten att använda begreppet ”nyligen” vid fastställandet av den bevattnade arealen, samt undantag som hänför sig till kombinerade investeringar och reservoarer).

81. Även om ramdirektivet inte innehåller någon motsvarande ”definition” av kvantitativ status för ytvattenförekomster (till skillnad från kvantitativ status för grundvattenförekomster), kan definitionen fortfarande klart härledas från ramdirektivet. Kvantitativa aspekter av vattenförvaltning behandlas i definitionen av god ekologisk status i ramdirektivet, nämligen uttryckligen i de hydromorfologiska delarna (dvs. flödessystem) och indirekt i de biologiska kvalitetselementen. Medlemsstaterna ska för varje ytvattenförekomst särskilt definiera målen för ”ekologiskt flöde” (såsom det definieras i den gemensamma genomförandestrategin i vägledning 31) som syftar till att säkerställa att det finns tillräckligt med vatten samt lämpliga flödesvariationer under året. När ekologiska flöden en gång väl har definierats för alla vattenförekomster bör medlemsstaterna genomföra alla nödvändiga åtgärder för att uppfylla dessa mål för att uppnå god ekologisk status.

Detta har klargjorts för Ejflus förvaltningsmyndigheter vid flera tillfällen och inkluderats i vägledningsdokumentet om stöd från Ejflu för investeringar i bevattning.

82. Kommissionen anser inte att den rättsliga ramen (artikel 46 i Ejfluförordningen) är otydlig eller medger flera möjliga tolkningar. Särskilda undantag definieras tydligt.

87. När det gäller sektoriella insatser inom frukt- och grönsakssektorn genomförs operativa program av producentorganisationer när dessa har godkänts av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Investeringar i vattenbesparing måste vara kopplade till målet för ”miljöåtgärder”. Medlemsstaterna är behöriga att fastställa ytterligare krav i den nationella ramen för miljöåtgärder och kontrollera att de efterlevs. Medlemsstaterna ska via sina årsrapporter till kommissionen inge uppgifter om genomförandet av de operativa programmen.

88. Inom frukt- och grönsakssektorn utgörs kontrollerna av godkännande av det operativa programmet genom utvärderingen av projektspecifikationerna eller andra tekniska dokument som producentorganisationen ska inge för att styrka de förväntade minskningarna på förhand. Denna administrativa kontroll kan kompletteras med kontroller på plats⁴.

Dessa kontroller på plats bör bekräfta att åtgärden genomförs i överensstämmelse med godkännandet (bevattningssystemet finns på plats och används), men enligt förordning (EU) 1308/2013 krävs det inte att medlemsstaterna ska bekräfta de minskningar som tidigare analyserats på godkännandestadiet.

90. Den framtida gemensamma jordbrukspolitiken är anpassad till målen i ramdirektivet och stöder genomförandet av detta direktiv genom olika instrument (t.ex. genom att direktstöd kopplas till iakttagandet av de nationella bestämmelser genom vilka ramdirektivet har införlivats och finansiering av investeringar med positiva effekter på vattenhållbarheten).

Många av kommissionens initiativ som antagits inom ramen för den europeiska gröna given syftar till en förbättrad integrering av EU:s vattenpolitik i den sektoriella politiken, t.ex. handlingsplanen för den cirkulära ekonomin, från jord till bord-strategin (med bestämmelser om näringsämnen och bekämpningsmedel), strategin för biologisk mångfald, handlingsplanen för nollutsläpp, den nya EU-

³ http://www.jcrmo.org/wp-content/uploads/2018/01/MEMORIA2013_vers._preliminar.pdf

⁴ Se artikel 25 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/891.

strategin för klimatanpassning, kompletterad med principen om att inte orsaka betydande skada i taxonomiförordningen, etc.

92. Resultaten från kontrollen av ramdirektivets ändamålsenlighet visar å ena sidan att framstegen har varit långsamma, å andra sidan att ramdirektivet har varit framgångsrikt när det gäller att inrätta en styrningsram för integrerad vattenförvaltning för över 110 000 vattenförekomster i EU, vilket har förbättrat vattenstatusen eller bromsat dess försämring och minskat kemiska föroreningar (huvudsakligen vid utsläppskällor). Direktivet har medfört en högre skyddsnivå för vattenförekomster än vad som hade kunnat förväntas utan det. Vid kontrollen av ramdirektivets ändamålsenlighet drogs slutsatsen att direktivet till största delen var ändamålsenligt, dock med visst utrymme för förbättringar, och att målen i ramdirektivet inte uppnåtts till stor del på grund av otillräcklig finansiering, långsamt genomförande och otillräcklig integrering av miljömål i den sektoriella politiken.

Rekommendation 1 – Begär motiveringar för undantag från genomförandet av vattenramdirektivet inom jordbruket

Kommissionen godkänner rekommendation 1.

Kommissionen har in sin bedömning från år 2019 av den andra förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt tillhandahållit rekommendationer som uppmanar medlemsstaterna att förtydliga i sin tredje förvaltningsplan för avrinningsdistrikt hur de har genomfört skyldigheten i artikel 9 i ramdirektivet att tillämpa principen om kostnadstäckning för vattentjänster och eventuella undantag från detta. Vidare håller kommissionen för närvarande på att samla in information från samtliga medlemsstater om hur de tillämpar villkoren i ramdirektivet i praktiken, särskilt kravet på förhandstillstånd för uttag och uppdämning enligt artikel 11.3 e i ramdirektivet och undantag från detta.

93. Kommissionens gemensamma svar på punkterna 93–94:

Systemet för frivilligt kopplat stöd utgör inte ett ”miljösystem”, utan syftet är snarare att tillhandahålla socioekonomiska förmåner. Även om jordbrukarna inte åläggs några direkta skyldigheter om hållbar vattenanvändning genom frivilligt kopplat stöd, behandlas denna aspekt via tvärvillkoren, vilka även är tillämpliga på frivilligt kopplat stöd och bland annat omfattar krav gällande vatten och i framtiden ramdirektivet under villkorlighet.

Mekanismen för förhandsvillkor har utgått i kommissionens lagförslag för den framtida gemensamma jordbrukspolitikerna av förenklingsskäl och på grund av den nya genomförandemodellen för den framtida gemensamma jordbrukspolitikerna. Såsom anges i punkterna 49–50 har flera bestämmelser införts genom vilka integreringen av vattenpolitiska mål kommer att stärkas betydligt i GJP (särskilt bilaga XI och verksamhetskrav 1).

95. Kommissionen anser att GAEC 2 är ett solitt instrument när det gäller att koppla samman mottagande av GJP-utbetalningar med de godkännandeförfaranden för vattenuttag som härstammar från vattenlagstiftningen och således främja att de iakttas av jordbrukarna. Genom den framtida gemensamma jordbrukspolitikerna upprättas en mer direkt koppling mellan ramdirektivet och nämnda politik genom skärpt villkorlighet för GJP-utbetalningar. Villkorligheten kommer att omfatta alla relevanta GJP-utbetalningar som betalas ut direkt till jordbrukarna. Villkorligheten grundas på ett solitt kontroll- och sanktionssystem. Medlemsstaternas genomförande är föremål för regelbundna revisioner från kommissionen. Brister som upptäcks i detta hänseende kan medföra finansiella korrigeringar av medlemsstaternas GJP-utgifter.

Rekommendation 2 – Koppla utbetalningar inom GJP till efterlevnad av miljönormer

a) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att avsevärt stärka integreringen av vattenpolitiska mål i GJP och uppmuntra hållbar vattenanvändning. Genom den framtida gemensamma jordbrukspolitiken stärks samstämmigheten ytterligare mellan GJP och ramdirektivet genom flera olika aspekter. Det fastställs att investeringar i bevattning som inte är enhetliga med uppnåendet av god status i vattenförekomster såsom anges i artikel 4.1 i ramdirektivet inte berättigar till stöd, bl.a. utökning av bevattning som påverkar vattenförekomster som i förvaltningsplanen för det berörda avrinningsdistriktet bedömts inte nå god status.

De strategiska GJP-planerna, bl.a. stöd för investeringar i bevattning, behöver ta hänsyn till analysen och målen i ramdirektivet och i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt (se bilaga XI till förordningen om planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken) och bidra till dem på ett lämpligt sätt.

b) Kommissionen godtar delvis rekommendationen. Kommissionen godtar att alla relevanta GJP-utbetalningar till jordbrukare kopplas till hållbar vattenanvändning. De relevanta bestämmelserna i ramdirektivet kommer att föras in under ramen för skärpt villkorlighet i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionen godtar inte den del av rekommendationen som rör utökad villkorlighet till andra GJP-utbetalningar som inte beviljas direkt till jordbrukare, såsom landsbygdsutvecklingsstöd.

c) Kommissionen godtar delvis rekommendationen. Kommissionen godtar att full betalning av frivilligt kopplat stöd genom villkorlighet kopplas till iakttagandet av de relevanta bestämmelserna i ramdirektivet. Kommissionen godtar inte att ytterligare skyddsåtgärder inkluderas i GJP, eftersom en hållbar användning av vatten till grödor säkerställs genom ett korrekt genomförande av ramdirektivet och GJP-utbetalningar och ramdirektivet kopplas ihop genom villkorligheten.

96. Ejflu erbjuder många olika möjligheter att främja förbättringen av vattenhållningskapaciteten genom åtgärder såsom åtaganden om miljö- och klimatvänligt jordbruk, ekologiska jordbruksmetoder, icke-produktiva investeringar och stöd enligt ramdirektivet samt stöd för utbildning och innovation.

Stöd från Ejflu kan endast ges till investeringar i ny bevattning (dvs. som medför en nettoutvidgning av den bevattnade arealen) om a) vattenförekomsten har bedömts nå god status och b) en miljöanalys visar att investeringen inte kommer att ha någon avsevärd negativ miljöpåverkan. Kommissionen bekräftar att artikel 46 i förordning (EU) nr 1305/2013 om investeringar i bevattning omfattar särskilda väldefinierade avvikelser från den allmänna regeln att den bevattnade arealen inte får utökas om vattenförekomsten inte har bedömts nå god status. Kommissionen anser emellertid inte att den rättsliga ramen är otydlig och medger flera möjliga tolkningar.

97. Första strecksatsen – De flesta miljö- och klimatåtgärder för att förbättra markskötseln och förebygga erosion har en positiv inverkan på markens vattenhållningsförmåga. Sådana åtgärder ingår i de flesta landsbygdsprogram och planeras omfatta nästan 5 % av jordbruksmarken under respektive åtagande.

Tredje strecksatsen – Vad gäller den samlade marknadsordningen för jordbruksprodukter, kontrollerar kommissionen medlemsstaternas kontrollsystem genom sina revisioner, särskilt huruvida de omfattar de nödvändiga kontrollerna vid godkännandet av de operativa programmen och huruvida kontrollerna på plats bekräftar att åtgärderna genomförs i överensstämmelse med godkännandet.

Rekommendation 3 – Använd EU-medel för att förbättra vattenförekomsternas kvantitativa status

a) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen godtar att bedömningen av de strategiska GJP-planerna måste följa de principer som fastställts i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken som är kopplade till ramdirektivet och de relevanta planeringsinstrumenten, såsom förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt. Vid bedömningen av de strategiska GJP-planerna ska kommissionen, i överensstämmelse med bestämmelserna i den framtida gemensamma jordbrukspolitiken, säkerställa att investeringarna i bevattning överensstämmer med målet i ramdirektivet att uppnå god status i vattenförekomster.

Vidare ska kommissionen bedöma huruvida de strategiska GJP-planerna tar tillräcklig hänsyn till den analys och de mål som ingår i ramdirektivet och i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikt och huruvida de bidrar till dessa mål på ett lämpligt sätt.

b) Kommissionen godtar rekommendationen. En sådan utvärdering kommer att göras i samband med den fleråriga utvärderingsplanen av den framtida gemensamma jordbrukspolitik.