

ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA:

„TRAJNOSTNA RABA VODE V KMETIJSTVU: BOLJ VERJETNO JE, DA SE BO S SREDSTVI SKP SPODBUJALA VEČJA KOT PA UČINKOVITEJŠA RABA VODE“

POVZETEK

Skupni odgovor Komisije na povzetek:

Na ravni EU se voda uporablja za hlajenje pri proizvodnji energije, kmetijstvo, proizvodnjo in gradbeništvo, rudarstvo in javno oskrbo z vodo, relativni pomen vsakega sektorja pa je odvisen od gospodarske strukture posamezne države članice. Voda se v kmetijstvu uporablja za živino in namakanje, s tem pa se zmanjšuje kapitalsko tveganje in optimizira uporaba drugih vložkov (npr. zemljišč, gnojil, semen in delovne sile).

Sedanje napovedi podnebnih sprememb kažejo, da se bo razpoložljivost vodnih virov zmanjšala, povpraševanje po vodi za namakanje pa povečalo. Ti izzivi zahtevajo ustrezno izvajanje vodnih politik EU (npr. okvirne direktive o vodah), da se doseže skladnost različnih rab vode, in zagotavljanje, da se sektorske politike izvajajo v skladu s temi cilji. Uredba (EU) 2020/741 o minimalnih zahtevah za ponovno uporabo vode lahko zmanjša obremenitev ter ponudi alternativno in trajnostno oskrbo z vodo za namakanje.

Z okvirno direktivo o vodah se spodbuja trajnostna raba vode, ker kmetijstvo vključuje rabe in dejavnosti, ki jih je glede na okvirno direktivo o vodah treba upoštevati pri oceni ranljivosti vodnih teles. Vendar so vplivi kmetijstva med najpomembnejšimi obremenitvami, ki so jih države članice opredelile kot povzročitelje morebitnega tveganja poslabšanja stanja ali nedoseganja okoljskih ciljev okvirne direktive o vodah.

Na podlagi okvirne direktive o vodah je bil uspešno vzpostavljen okvir upravljanja za celostno upravljanje voda za več kot 110 000 vodnih teles v EU, s čimer se je izboljšalo stanje voda ali upočasnilo njegovo poslabšanje in zmanjšalo (predvsem točkovno) kemično onesnaževanje. Z Direktivo je bila dosežena višja raven varovanja vodnih teles, kot bi jo bilo mogoče pričakovati brez Direktive. Pri preverjanju primernosti okvirne direktive o vodah iz leta 2019 je bilo ugotovljeno, da večinoma ustreza svojemu namenu, pri čemer so še mogoče nekatere izboljšave, razlog, da cilji okvirne direktive o vodah še niso doseženi, pa izhaja predvsem iz nezadostnega financiranja, počasnega izvajanja in nezadostnega vključevanja okoljskih ciljev v sektorske politike.

Komisija meni, da skupna kmetijska politika (SKP) z različnimi instrumenti spodbuja trajnostno upravljanje vode v kmetijstvu. S tem da na podlagi mehanizma navzkrižne skladnosti zadevna plačila SKP povezuje z upoštevanjem nacionalne zakonodaje, s katero je prenesena okvirna direktiva o vodah, in zlasti pogoja za odvzem vode, spodbuja povezovanje in krepitev politik. Ta mehanizem, ki se uporablja za 90 % kmetijskih površin in kmetov, lahko bistveno okrepi ozaveščenost kmetov, sankcije pa lahko segajo vse do ukinitve vseh plačil SKP pri najhujših kršitvah. Poleg navzkrižne skladnosti ozelenitev neposredne podpore spodbuja kmete k uporabi praks, ki so lahko koristne za rabo vode, kot sta varstvo trajnega travinja in diverzifikacija posevkov. S SKP se tudi financirajo naložbe, povezane z rabo vode, naložbe v namakanje pa morajo prispevati k doseganju dobrega stanja (kadar je stanje zadevnega vodnega telesa manj kot dobro) in preprečiti poslabšanje stanja. Cilji v zvezi s količino vode so bili obravnavani s številnimi kmetijsko-okoljskimi-podnebnimi ukrepi. Na primer, kmetijsko-okoljski-podnebni ukrepi za izboljšanje upravljanja tal in preprečevanje erozije, ki pozitivno vplivajo na sposobnost tal za zadrževanje vode, so bili vključeni v večino programov za razvoj podeželja, v take zaveze pa je zajetih 5 % kmetijske površine v uporabi. Poleg tega so bili za izboljšanje zadrževanja vode in trajnostne rabe vode zelo pomembni tudi neproizvodne naložbe, ekološko kmetijstvo in plačila na podlagi okvirne direktive o vodah v okviru programov za razvoj podeželja.

Komisija nadalje na podlagi ocene programskih dokumentov držav članic za uporabo sredstev EU in uporabe načela, da se ne škoduje bistveno, iz uredbe o taksonomiji ter programov za okrevanje in odpornost ocenjuje, da naložbe držav članic pomagajo dosegati cilje okvirne direktive o vodah.

III. Dobro ekološko stanje površinskih voda vključuje tudi količinske vidike upravljanja voda. Za dobro ekološko stanje morajo države članice opredeliti in izvajati „ekološki pretok“, katerega namen je zagotoviti zadostno količino vode.

VII.

(1) Komisija je v svoji oceni drugih načrtov upravljanja povodij iz leta 2019 zagotovila priporočila, v katerih je države članice pozvala, naj v tretjih načrtih upravljanja povodij bolje predstavijo, kako izvajajo obveznost iz člena 9 okvirne direktive o vodah za uporabo povračila stroškov storitev za rabo vode in kakršno koli izjemo na podlagi tega člena. Poleg tega Komisija trenutno pri vseh državah članicah poizveduje, kako zahteve iz okvirne direktive o vodah uporabljajo v praksi, zlasti zahtevo za predhodno dovoljenje za odvzem in zajezitev iz člena 11(3)(e) okvirne direktive o vodah ter izjeme od teh zahtev.

(2) Prihodnja SKP dodatno krepi skladnost med SKP in okvirno direktivo o vodah na podlagi različnih vidikov:

Določa, da naložbe v namakanje, ki niso skladne z doseganjem dobrega stanja vodnih teles, kot je določeno v členu 4(1) okvirne direktive o vodah, niso upravičene do podpore, vključno z razširitvijo vodnih teles, ki vplivajo na namakanje in katerih stanje je bilo v ustreznem načrtu upravljanja povodij opredeljeno kot manj kot dobro.

V strateških načrtih SKP, ki vključujejo podporo za naložbe v namakanje, bo treba upoštevati analizo ter splošne in posamične cilje, vključene v okvirno direktivo o vodah in načrte upravljanja povodij (glej Prilogo XI k uredbi o načrtih SKP), ter ustrezno prispevati k njim.

Komisija sprejema, da se vsa zadevna plačila SKP kmetom povežejo s trajnostno rabo vode, razen plačil skupne ureditve trgov (SUT).

Komisija sprejema, da se celotno plačilo prostovoljne vezane podpore poveže z upoštevanjem ustreznih določb okvirne direktive o vodah v okviru pogojenosti. Komisija ne sprejema vključitve dodatnih zaščitnih ukrepov v SKP, ker ustrezno izvajanje okvirne direktive o vodah zagotavlja trajnostno rabo vode za poljščine, pogojenost pa ustvarja povezavo med plačili SKP in okvirno direktivo o vodah.

(3) Komisija bo pri oceni strateških načrtov SKP v skladu z določbami prihodnje SKP zagotovila, da bodo naložbe v namakanje v skladu s ciljem okvirne direktive o vodah, da se doseže dobro stanje vodnih teles. Poleg tega bo ocenila, ali so v strateških načrtih SKP zadostno upoštevani analiza ter splošni in posamični cilji, vključeni v okvirno direktivo o vodah in načrte upravljanja povodij, ter ali ti načrti ustrezno prispevajo k tem splošnim in posamičnim ciljem.

Komisija bo v okviru večletnega načrta ocenjevanja prihodnje SKP ocenila vpliv financiranja razvoja podeželja in tržne podpore na rabo vode.

UVOD

Skupni odgovor Komisije na odstavke 1 do 11:

Podatki, ki so jih predložile države članice, kažejo, da se od 90. let prejšnjega stoletja odvzem vode za kmetijstvo v Evropski uniji zmanjšuje kljub povečanemu povpraševanju zaradi podnebnih sprememb, višjih temperatur in manjše količine padavin. To je bilo doseženo z boljšimi politikami vodnega načrtovanja, kot je okvirna direktiva o vodah, in izboljšanjem upravljanja namakanja, kot se podpira v SKP.

Za oceno in spremljanje pomanjkanja vode ter njegovih časovnih in prostorskih razlik je Komisija v prihodnji SKP predlagala uporabo kazalnika „indeks porabe vode“ (WEI+), katerega namen je oceniti

razvoj rabe vode glede na obnovljive sladkovodne vire ter s tem povezane trende posebej v kmetijstvu in drugih sektorjih.

Količina vode, ki se porabi za živino in/ali namakanje, je odvisna od strukture kmetijskega sektorja in se po EU zelo razlikuje. Z namakanjem se krepi konkurenčnost kmetijskega sektorja in ustvarjajo koristi za družbo. Z namakanjem se povečujejo razpoložljivost, kakovost in raznolikost živil ter zagotavljajo dragocene ekosistemske storitve (npr. namakane površine lahko prispevajo h kmetijsko-okoljski, kulturni in pokrajinski raznolikosti, s čimer se v nekaterih scenarijih na primer ohranja podporni habitat za vodne ptice).

V člen 11(3)(e) okvirne direktive o vodah so vključene obveznosti za države članice za izvajanje sistemov nadzora in predhodnih dovoljenj na podlagi analize ranljivosti vodnih teles zaradi vpliva človekovih dejavnosti. Ta sistem bi moral zagotavljati, da so odobrene rabe vode skladne s ciljem doseganja dobrega stanja vodnih teles.

V petem poročilu o izvajanju okvirne direktive o vodah je bilo ugotovljeno, da so vplivi kmetijstva med najpomembnejšimi obremenitvami, ki so jih države članice na večini vodnih območij opredelile kot povzročitelje morebitnega tveganja poslabšanja stanja ali nedoseganja okoljskih ciljev, in to tako v obliki prekomernega odvzema kot tudi razpršenega onesnaževanja. Komisija je tudi želela izvedeti, kako države članice zahteve okvirne direktive o vodah uporabljajo v praksi, vključno z obveznostmi predhodnega dovoljenja za odvzem in zajezitev ter s tem povezanimi izjemami.

Komisija je nedavno vse države članice pozvala, naj upoštevajo njena priporočila iz ocene drugih načrtov upravljanja povodij, pri čemer je vztrajala zlasti pri potrebi po dodatni/ustrezni utemeljitvi izjem od obveznosti doseganja dobrega stanja/preprečevanja poslabšanja v načrtih upravljanja povodij.

Nadaljnje izboljšave so potrebne pri rabi vode, pa tudi na področju onesnaževanja s hranili, pri čemer so v strategiji „od vil do vilic“ predlagani specifični cilji in orodja za zmanjšanje onesnaževanja s hranili. Akcijski načrt za ničelno onesnaževanje zraka, vode in tal dopolnjuje strategijo „od vil do vilic“ z ustreznimi cilji in ukrepi¹. Uredba (EU) 2020/741 o minimalnih zahtevah za ponovno uporabo vode bo v okviru celostnega upravljanja voda prispevala k zmanjšanju obremenitve vodnih teles, ko bo odvzem vode nadomeščen s ponovno uporabljenjo vodo.

7. SKP zagotavlja elemente za izboljšanje rabe vode v skladu z okvirno direktivo o vodah, ki je dejanski regulativni okvir za vodo v EU.

10. Komisija je v svoji oceni drugih načrtov upravljanja povodij iz leta 2019 zagotovila priporočila za posamezne države, v skladu s katerimi naj opredelijo in izvajajo ekološke pretoke v vseh vodnih telesih.

11. Komisija je ocenila smotrnost okvirne direktive o vodah (preverjanje primernosti), z njo povezanih direktiv in direktive o poplavah v obdobju med koncem leta 2017 in sredino leta 2019. Glavna ugotovitev je bila, da okvirna direktiva o vodah večinoma ustreza svojemu namenu, pri čemer so še mogoče nekatere izboljšave. Dejstvo, da cilji okvirne direktive o vodah še niso v celoti doseženi, je predvsem posledica nezadostnega financiranja, počasnega izvajanja in nezadostnega vključevanja okoljskih ciljev v sektorske politike.

14. Organizacije proizvajalcev v sektorju sadja in zelenjave izvajajo odobrene operativne programe, ki so v skladu z nacionalnim okoljskim okvirom, ki je del nacionalnih strategij držav članic. Navedeni odobreni operativni programi lahko zajemajo ukrepe, namenjene varčni rabi vode.

16. Ponovna uporaba očiščene odpadne vode je ena od možnosti, predvidenih za ublažitev obremenitve sladkovodnih virov zaradi različnih rab ter lahko prinese precejšnje okoljske, družbene in gospodarske koristi. Koristi za okolje nastanejo, če se s to vodo nadomestijo odvzemi sladke vode. V okviru celostnega upravljanja voda se lahko ponovna uporaba očiščene odpadne vode šteje za

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

zanesljivo oskrbo z vodo in je lahko koristna za kmetijske dejavnosti, ki se zanašajo na kontinuiteto oskrbe z vodo v obdobju namakanja, s čimer se zmanjša tveganje izpada pridelka in izgub dohodka. V oceni učinka Uredbe (EU) 2020/741 o minimalnih zahtevah za ponovno uporabo vode je bilo navedeno, da bo dejanska količina potencialno ponovno uporabljene vode – poleg preudarkov v zvezi z zdravjem, okoljem in trgovino – odvisna od stroškov za uporabnike vode, vključno s kmeti.

18. Dejstvo, ali kmetje, ki odvzemajo vodo za namakanje, izpolnjujejo nekatere pogoje, se ne ocenjuje na podlagi DKOP 2 (DKOP – dobri kmetijski in okoljski pogoji), temveč na podlagi nacionalne zakonodaje, s katero je prenesena okvirna direktiva o vodah. Vloga DKOP 2 je vzpostaviti povezavo med skladnostjo z nacionalnimi postopki za izdajo dovoljenja za odvzem vode za namakanje v državni članici in polnim prejetjem plačil SKP.

OPAŽANJA

27. V skladu s členom 11 okvirne direktive o vodah morajo države članice izvajati nadzor nad odvzemanjem vode ter ga redno preverjati in po potrebi posodobiti.

Te izjeme od sistemov za izdajo dovoljenja niso trajne in države članice bi morale vzpostaviti mehanizme za preključitev izjeme, kadar bi ta lahko pripeljala do nedoseganja dobrega stanja, odvisno od ranljivosti vodnega telesa. Komisija je v svoji oceni drugih načrtov upravljanja povodij iz leta 2019 zagotovila priporočila za posamezne države, v skladu s katerimi naj te pregledajo dovoljenja za odvzem, in države članice pozvala, naj jih upoštevajo v tretjem ciklu upravljanja.

31. Za spremljanje nezakonite rabe vode se lahko uporabijo sistemi nadzora, ki so jih države članice vzpostavile v okviru nacionalne zakonodaje, s katero je prenesena okvirna direktiva o vodah. Komisija je v svoji oceni drugih načrtov upravljanja povodij iz leta 2019 zagotovila priporočila za posamezne države, v skladu s katerimi naj te sprejmejo ukrepe za obravnavanje nezakonitih odvzemov.

Poleg tega države članice v okviru SKP preverijo, ali kmetje izpolnjujejo pogoje, določene z nacionalno zakonodajo, s katero je prenesena okvirna direktiva o vodah, ti rezultati pa so predstavljeni v tem poročilu za vse države članice. V preteklosti so v več publikacijah odmevale ocene števila nezakonitih vodnjakov v nekaterih regijah EU brez jasnega vpogleda v originalne vire in dejanske metodologije, uporabljene pri izračunu. V virih, citiranih v študiji OECD, so bili podatki, navedeni za Španijo, pridobljeni iz poročila Svetovnega sklada za naravo, za Ciper pa iz časopisnega članka brez sklicevanj na originalni vir ali uporabljene metode.

36. Glede na razpoložljive informacije je povračilo stroškov za vodo v kmetijstvu manjše od povračila stroškov v drugih sektorjih, kot je oskrba z vodo. Države članice imajo polje proste presoje pri upoštevanju družbenih, gospodarskih ali okoljskih učinkov povračila stroškov.

39. Kvantifikacija uporabljene količine v kmetijstvu ni enostavna. Voda se obračuna po količini, prejeti na kmetiji, ali pa obračun lahko temelji na primer na približkih, kot je zmogljivost črpalke ali zasajena površina (in poljščina). Predhodne analize so pokazale, da se pri uporabi merilnikov pretoka na vseh namakanih kmetijskih zemljiščih pojavljajo gospodarski in operativni izzivi².

40. Skupni odgovor na odstavek 40 in slika 10:

Primerjava cen vode med sektorji je zahtevna, saj jo je treba izvesti v skladu s povračilom stroškov. Pristojbine za odvzem vode so le del cene vode.

48. Države članice lahko načrtujejo naložbe v namakanje v okviru prednostnega področja 2a (običajno naložbe v povečanje namakalne površine/novo namakanje), vendar zanje ne velja predhodna pogojenost.

49. Skupni odgovor Komisije na odstavka 49 in 50:

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

Zaradi poenostavitve in v okviru novega modela izvajanja prihodnja SKP ne bo več vključevala mehanizma predhodne pogojenosti. Vendar pa je pri prihodnji SKP okrepljena skladnost z okvirno direktivo o vodah na več ravneh:

Države članice bodo morale v svojih strateških načrtih SKP upoštevati zakonodajo in dokumente načrtovanja, vključene v Prilogo XI k uredbi o strateških načrtih SKP, ki vključuje okvirno direktivo o vodah in načrte upravljanja povodij. Strateški načrti SKP bodo morali ustrezno prispevati k splošnim in posamičnim ciljem, določenim v okvirni direktivi o vodah in načrtih upravljanja povodij (vključno s programi ukrepov).

Poleg tega prihodnja SKP vključuje nov kazalnik učinka (I.17 „Zmanjšanje obremenitve vodnih virov: indeks porabe vode plus (Water Exploitation Index Plus – WEI+), ki omogoča ocenjevanje rabe vode v kmetijstvu in zagotavlja oceno skupne porabe vode kot deleža obnovljivih sladkovodnih virov (podzemne in površinske vode) za določeno ozemlje in časovno obdobje.

Poleg tega vključuje novo predpisano zahtevo ravnanja (PZR), PZR 1, glede nadzora nad odvzemanjem (ki se zahteva v skladu s členom 11(3)(e) okvirne direktive o vodah) v okviru pogojenosti.

53. Komisija se ne strinja povsem z oceno Evropskega računskega sodišča, da neposredna plačila ne spodbujajo bistveno učinkovite rabe vode.

Sedanja SKP, vključno z njenimi shemami neposrednih plačil, vključuje cilje okvirne direktive o vodah in podpira njeno izvajanje prek različnih instrumentov, kot je povezava s posebnimi pogoji glede varstva voda, ki veljajo za kmete v okviru navzkrižne skladnosti, in pogoji za prejemanje plačil za zeleno komponento, kot sta ohranjanje trajnega travinja in diverzifikacija posevkov, ki sta obvezna za kmete, ki prejemajo neposredna plačila.

Prihodnja SKP vključuje cilje okvirne direktive o vodah in podpira izvajanje te direktive prek različnih instrumentov, kot so posebni pogoji glede varstva voda, ki veljajo za vse kmete v okviru okrepljene pogojenosti (na podlagi predlaganih PZR in DKOP), možnost dodatnega plačila za upravljavske obveznosti, koristne za okolje, v okoljskih shemah ter kmetijsko-okoljska plačila in plačila na podlagi okvirne direktive o vodah v okviru razvoja podeželja, naložbe, ki prispevajo k doseganju dobrega stanja vodnih teles, in novi kazalniki za spremljanje rabe vode v kmetijstvu.

55. Skupni odgovor Komisije na odstavke 55 do 57:

Nevezana plačila, razen plačil za zeleno komponento (kot sta shema osnovnega plačila in shema enotnega plačila na površino), so kot taka nepomembna za rabo vode. Nimajo namreč okoljskega ali vodnega cilja, saj so temu namenjeni drugi instrumenti, kot sta navzkrižna skladnost in ekologizacija. Poleg tega razlike pri stopnji plačil med ozemlji in upravičenci nikakor niso povezane z rabo vode na teh območjih.

Z navzkrižno skladnostjo se krepi ozaveščenost kmetov glede obveznosti v zvezi z vodo (zlasti pogojev za odzvem vode, ki so jih države članice določile za izvajanje okvirne direktive o vodah), pri čemer se lahko neposredna plačila, ki jih prejema kmet, zmanjšajo, če se ti pogoji ne upoštevajo. V tem pogledu se s pomembnostjo neposrednih plačil za zadevne kmete krepi potencial navzkrižne skladnosti.

Namen ozelenitve neposrednih plačil je izboljšati okoljsko uspešnost SKP. Kar zadeva količine vode, je ozelenitev koristna v tem, da spodbuja ohranjanje trajnega travinja, neobdelanih površin in krajinskih značilnosti, ki se ne namakajo. Pri kmetih, ki že imajo zadostno raven teh površin in značilnosti, se na podlagi zelene komponente pričakuje ohranjanje. Pri kmetih, ki še ne izpolnjujejo standardov ozelenitve (zlasti na površinah z najintenzivnejšo rabo), se zahteva sprememba prakse. Delež kmetij, ki jih zadeva sprememba prakse, se razlikuje glede na samo prakso in zadevno površino.

Kar zadeva izsuševanje zemljišč, zlasti šotišč, SKP ne vključuje instrumenta, ki bi spodbujal to prakso. Pri upravičenosti do neposrednih plačil se razlikuje med kmetijskim zemljiščem, ki lahko prejme podporo, in nekmetijskim zemljiščem, ki je ne more prejeti. Kmetijsko zemljišče je po

opredelitvi povezano z izvajanjem kmetijske dejavnosti na tem zemljišču, ki lahko vključuje okoljske namene. Tako je lahko neizsušeno šotišče upravičeno do neposrednih plačil, če ostane primerno za kmetijstvo. Po drugi strani pa se lahko s plačili za razvoj podeželja podprejo tudi nekmetijska zemljišča. Kar natančneje zadeva varstvo šotišč, je Komisija to varstvo predlagala v okviru DKOP za SKP za obdobje 2014–2020, vendar so zakonodajalca nazadnje nista sprejela tega predloga.

58. Komisija se ne strinja povsem z oceno Evropskega računskega sodišča, da EU na območjih z vodnim stresom s prostovoljno vezano podporo podpira pridelavo poljščin, ki potrebujejo veliko vode.

Potrebe poljščin po vodi se razlikujejo po posameznih poljščinah in območjih, za opredelitev „poljščin, ki potrebujejo veliko vode“, pa je potreben kontekst, ki omogoča primerjavo, upoštevati pa je treba tudi druge pozitivne vidike pridelave poljščin. V EU je večina območij pridelave riža v okviru „območij Natura 2000“, ki zagotavljajo podporni habitat za prostoživeče ptice, zlasti vodne. Poleg tega riž, ki se goji na teh območjih, po stoletjih deluje kot regulacijski sistem za vodo, ki filtrira vodo v tleh in jo počasi odvaja v reke v sušnem obdobju.

Prostovoljna vezana podpora ni namenjena povečanju proizvodnje. Dejansko je „shema, ki omejuje proizvodnjo“ (priglašena kot modra škatla Svetovni trgovinski organizaciji (STO), ki določi njene najpomembnejše značilnosti (mehanizem plačil, predpogoji, omejitve).

Poleg tega čeprav s prostovoljno vezano podporo obveznosti glede trajnostne rabe vode niso naložene kmetom neposredno, je ta vidik obravnavan na podlagi navzkrižne skladnosti, ki velja tudi za prostovoljno vezano podporo in med drugim vključuje zahteve v zvezi z vodo in v prihodnosti okvirno direktivo o vodah v okviru pogojenosti.

59. Skupni odgovor Komisije na odstavke 59 do 61:

Čeprav ima lahko prostovoljna vezana podpora okoljske koristi, ni „okoljska shema“, ampak dohodkovna podpora, ki je ob upoštevanju strogih predpogojev in omejitev namenjena kmetijskim sektorjem, ki se srečujejo s težavami. Zato trajnostna raba vode, čeprav je posredno zajeta prek navzkrižne skladnosti, ni med njenimi neposrednimi cilji.

Na podlagi odločitev držav članic o podpori ima velika večina ukrepov prostovoljne vezane podpore dejansko socialno-ekonomske cilje (npr. majhna dobičkonosnost in torej tveganje opustitve proizvodnje s strani številnih kmetov v regijah, ki so že zaznamovane z veliko brezposelnostjo). Poleg tega je prehod iz teh sektorjev v druge pogosto težak (npr. predhodne naložbe v infrastrukturo, kot je namakanje, ali zasaditev dreves itd.) ali celo nemogoč, ker ni drugih možnosti (npr. za riž v teh regijah pogosto ni alternativne poljščine zaradi zelo slanih tal). Omejitev podpore bi bila torej kontraproduktivna glede na namen, da se pomaga tem sektorjem v težavah in tako prepreči stečaj zadevnih kmetov.

Čeprav je „zahteva skladnosti“ dejansko vključena v pravila EU za prostovoljno vezano podporo, pa ne zajema ocene odločitev držav članic o podpori glede na rabo vode. Njen obseg je omejen na skladnost odločitev držav članic o prostovoljni vezani podpori z drugimi vrstami podpore v okviru razvoja podeželja, tržnih ukrepov in državnih pomoči. Njen namen je zlasti preprečiti dvojno financiranje. Poleg tega se Komisija tudi ne strinja s tem, da bi bilo treba pri odločitvah o prostovoljni vezani podpori posebej oceniti rabo vode, saj so zahteve, povezane z vodo, horizontalno zajete z navzkrižno skladnostjo, ki med drugim vključuje okvirno direktivo o vodah.

Opozoriti je treba tudi, da Komisija ni pooblaščenca, da odobri ali zavrne odločitve držav članic o prostovoljni vezani podpori (razen držav članic, ki so se odločile, da presežejo 13-odstotni proračunski prag za prostovoljno vezano podporo, tj. Belgija, Finska in Portugalska).

62. Skupni odgovor Komisije na odstavke 62 do 68:

V okviru navzkrižne skladnosti standard DKOP 2 zagotavlja, da je vzpostavljena povezava med skladnostjo z nacionalnimi pogoji za izdajo dovoljenja za rabo vode za namakanje in polnim prejemanjem plačil SKP. Če ti pogoji niso v celoti izpolnjeni, se lahko uporabi zmanjšanje plačil

SKP, ki naj bi jih kmet prejel. Namen DKOP 2 ni naložiti dodatnih zahtev poleg nacionalne zakonodaje, s katero je predvsem prenesena okvirna direktiva o vodah.

Navzkrižna skladnost in DKOP 2 se uporabljata za večino kmetov. Vendar se v skladu z načelom poenostavitve ne uporabljata za upravičence do sheme za male kmete, katerih upravljanje v okviru navzkrižne skladnosti ne bi bilo stroškovno učinkovito. Navzkrižna skladnost se prav tako ne uporablja za večletna plačila za razvoj podeželja, ker je navzkrižna skladnost v bistvu letni instrument. Navzkrižna skladnost se nazadnje ne more uporabljati za pomoč za SUT za sektor sadja in zelenjave ali oljčni sektor, ker navzkrižna skladnost temelji na načelu individualne odgovornosti, te sheme podpore pa niso namenjene posameznim kmetom, ampak strokovnim organizacijam.

Upravljanje navzkrižne skladnosti in DKOP 2 temelji na pregledih na kraju samem, ki jih je treba izvesti na vzorcu vsaj 1 % kmetov letno. Države članice bi načeloma morale kar najbolje izkoristiti sisteme nadzora, ki že obstajajo za zakonodajo o vodah. Vzorec se izbere na podlagi analize tveganja, pregledi pa zajemajo vse zahteve, ki jih je mogoče preveriti ob obisku, ki ga je treba izvesti v najprimernejšem obdobju. V primeru kršitve se lahko uporabi zmanjšanje vseh plačil SKP, ki jih prejema kmet, izračuna pa se sorazmerno glede na resnost kršitve in lahko znaša vse do 100 %. Komisija zato meni, da je stopnja ciljno usmerjenih kontrol zadostna in da so kazni potencialno odvrtilne.

V zvezi s tem revizije Komisije zajemajo zlasti stopnjo in kakovost pregledov (vključno z ustreznimi obveznostmi kmetov) ter kazni, ki jih uporabijo države članice, kadar pa njihove pravne obveznosti v zvezi s tem niso izpolnjene, se lahko za njihove odhodke SKP uporabi finančni popravek.

V prihodnji SKP je okvirna direktiva o vodah vključena v obseg okrepljene pogojenosti, vključno z določbami o nezakonitem odvzemu vode. S tem je nadomeščen sedanji DKOP 2 ter ustvarjena neposrednejša in celovitejša povezava med SKP in zakonodajo o vodah.

67. V skladu z načelom poenostavitve bi morali nacionalni organi za namen DKOP 2 uporabljati predvsem sistem nadzora, določen za zakonodajo o vodah, in ne bi smeli razlikovati med „pregledi DKOP 2“ in „drugimi pregledi odvzema vode“. Dodana vrednost navzkrižne skladnosti v zvezi s pregledi je, da zagotavlja, da je za odvzem vode izpolnjena minimalna stopnja 1 %, ne glede na stopnjo, ki se uporablja za preverjanje okvirne direktive o vodah. Vendar lahko države članice za te zahteve v zvezi z vodo uporabijo vzporedne sisteme pregledov, če so po njihovem mnenju ustrežnejši.

Kar zadeva primerjavo med dvema vrstama pregledov, ki jo je v odstavku 67 in na *sliki 15* opravilo Evropsko računsko sodišče, Komisija meni, da na podlagi uporabljenih podatkov ni mogoče izpeljati nikakršnih splošnih ugotovitev.

68. Komisija je leta 2011 predlagala, naj se prek DKOP vključijo elementi v zvezi z okvirno direktivo o vodah, primerni za okvir navzkrižne skladnosti za obdobje 2014–2020. Komisija se je v razmerju do Evropskega parlamenta in Sveta tudi zavezala, da bo spremljala izvajanje okvirne direktive o vodah in nato na podlagi zbranih izkušenj predstavila predlog za popolno vključitev. To je storila leta 2018 v svojem zakonodajnem predlogu za prihodnjo SKP.

69. S številnimi programi za razvoj podeželja se podpirata usposabljanje in svetovanje za kmete na področju učinkovite rabe vode. Na primer, v programu za razvoj podeželja Benečije (Italija) je bilo zagotovljeno svetovanje za kmete glede obveznosti na podlagi okvirne direktive o vodah. Obstajajo tudi dobre prakse, ki usposabljanje povezujejo s podporo za naložbe: npr. v programu za razvoj podeželja Kastilje-Manče (Španija) je bila podpora za naložbe v namakanje pogojena s tem, da se upravičenec udeleži usposabljanja za učinkovito rabo vode.

71. Prva alineja – Večina kmetijsko-okoljskih in podnebnih ukrepov (M10, člen 28 Uredbe (EU) št. 1305/2013) za izboljšanje upravljanja tal in preprečevanje erozije pozitivno vpliva na sposobnost tal za zadrževanje vode. Taki ukrepi so načrtovani v večini programov za razvoj podeželja. Zadevni ciljni kazalnik T12 „delež kmetijskih zemljišč, za katera so bile sklenjene pogodbe o upravljanju za izboljšanje upravljanja tal in/ali preprečevanje erozije tal (prednostno področje 4C)“ znaša 4,98 % celotne kmetijske površine v uporabi.

Slika 17 – V novi strategiji EU za prilagajanje podnebnim spremembam je poudarjena pomembna vloga sonaravnih rešitev, vključno z ukrepi za naravno zadrževanje vode, za prilagoditvene ukrepe.

73. S plačili na podlagi okvirne direktive o vodah (M12) je upravičencem zagotovljeno nadomestilo za neugodnosti zaradi posebnih zahtev, ki izhajajo iz izvajanja okvirne direktive o vodah, npr. uvedbe bistvenih sprememb pri rabi zemljišča in/ali omejitev v načinu kmetovanja, katerih posledica je velik izpad prihodka (člen 30(4)(d) Uredbe (EU) št. 1305/2013). Taka plačila so bila v programskem obdobju 2014–2020 predvidena le v omejenem obsegu, saj je le malo držav članic dejansko vključilo take obvezne zahteve na podlagi okvirne direktive o vodah, ko so se pripravljali programi za razvoj podeželja.

Poleg tega so številne države članice raje podprle zaveze, ki presegajo pravne zahteve, kot to kaže znaten proračun, dodeljen prednostnim nalogam v zvezi z vodo v okviru kmetijsko-okoljskega-podnebnega ukrepa (M10).

74. Nova Uredba (EU) 2020/741 o minimalnih zahtevah za ponovno uporabo vode lahko v okviru celostnega upravljanja voda ponudi alternativno in trajnostno oskrbo z vodo za namakanje.

77. Res je, da se s členom 46 Uredbe (EU) št. 1305/2013 ne zahteva, da se potencialni prihranek vode pretvori v učinkovito zmanjšanje rabe vode, kadar količinsko stanje vodnih teles, na katera vpliva posodobljen namakalni sistem, ni manj kot dobro. Vendar pa se, kadar je stanje prizadetih vodnih teles manj kot dobro, zahteva učinkovito zmanjšanje rabe vode.

V zvezi z morebitnimi posledicami hidrološkega paradoksa je razširitev namakalnih površin brez povečanja obremenitve vodnih teles mogoča, če se ne poveča razlika med vodo, odvzeto iz vodnega telesa, in vodo, vrnjeno vanj. To zahteva izboljšanje infrastruktur za zmanjšanje izhlapevanja ali gojenje poljščin, ki potrebujejo manj vode. Ti koristni učinki so bili dokumentirani v nekaterih državah članicah³, zahtevajo pa izvajanje zanesljivih sistemov spremljanja.

78. V okviru podpore iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) se lahko naložba, ki privede do neto povečanja namakalne površine, podpre le, če (a) količinsko stanje vodnega telesa ni bilo ocenjeno z manj kot dobro in (b) je iz okoljske analize razvidno, da naložba ne bo imela nobenega pomembnega negativnega vpliva na okolje (glej člen 46(5)(a) in (b)). Take naložbe torej ne bi smele povzročiti povečanja obremenitve sladkovodnih virov. Posebna odstopanja od tega splošnega pravila so vključena v člen 46(5) in (6) Uredbe (EU) št. 1305/2013 (možnost uporabe pojma „nedavno“ pri določitvi namakalnega območja ter odstopanja, povezana s kombiniranimi naložbami in zbiralniki).

81. Čeprav v nasprotju s količinskim stanjem podzemne vode okvirna direktiva o vodah ne vsebuje enakovredne „opredelitve“ količinskega stanja površinske vode, je opredelitev vseeno mogoče jasno izpeljati iz okvirne direktive o vodah. Količinski vidiki upravljanja voda so v okvirni direktivi o vodah obravnavani v opredelitvi dobrega ekološkega stanja, izrecno pri hidromorfoloških elementih (tj. režim toka) in posredno pri bioloških elementih kakovosti. Države članice bi morale zlasti za vsako telo površinske vode opredeliti cilje „ekološkega pretoka“ (kot je opredeljen v smernicah št. 31, pripravljenih v okviru skupne strategije izvajanja), katerih namen je zagotoviti zadostno količino vode in ustrezne različne pretoke med letom. Ko bodo ekološki pretoki opredeljeni v vseh vodnih telesih, bi morale države članice izvesti vse potrebne ukrepe za izpolnitev teh ciljev, da bi dosegle dobro ekološko stanje.

To je bilo ob več priložnostih pojasnjeno organom upravljanja EKSRP in vključeno v dokument s smernicami o podpori EKSRP za naložbe v namakanje.

82. Komisija meni, da je pravni okvir (člen 46 EKSRP) nedvoumen in ne omogoča več različnih razlag. Posebna odstopanja so jasno opredeljena.

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

87. V okviru sektorskih intervencij v sektorju sadja in zelenjave organizacije proizvajalcev izvajajo operativne programe, potem ko jih odobrijo pristojni organi držav članic. Naložbe v prihranke vode morajo biti povezane s ciljem „okoljskih ukrepov“. Države članice so pristojne za določitev dodatnih zahtev v nacionalnem okviru za okoljske ukrepe in za preverjanje njihove skladnosti. Države članice v okviru svojih letnih poročil predložijo službam Komisije podatke o izvajanju operativnih programov.

88. V sektorju sadja in zelenjave se pregledi nanašajo na odobritev operativnega programa na podlagi ocene projektnih specifikacij ali drugih tehničnih dokumentov, ki jih morajo predložiti organizacije proizvajalcev, ki predhodno dokazujejo pričakovana zmanjšanja. Upravni pregled se lahko dopolni s pregledi na kraju samem⁴.

Pregled na kraju samem bi moral potrditi, da se ukrepi izvajajo, kot so bili odobreni (namakalni sistem je prisoten in se uporablja), vendar pa se z Uredbo (EU) št. 1308/2013 ne zahteva, da države članice v fazi odobritve potrdijo predhodno analizirana zmanjšanja.

90. Prihodnja SKP je usklajena s cilji okvirne direktive o vodah ter podpira izvajanje te direktive z različnimi instrumenti (npr. s povezavo neposrednih plačil z upoštevanjem nacionalnih pravil, s katerimi je prenesena okvirna direktiva o vodah, in financiranjem naložb s koristnimi učinki za trajnostnost vode).

Številne pobude Komisije, sprejete v okviru evropskega zelenega dogovora, so namenjene boljši vključitvi vodne politike EU v sektorske politike, npr. akcijski načrt za krožno gospodarstvo, strategija „od vil do vilic“ (z določbami za hranila in pesticide), strategija za biotsko raznovrstnost, akcijski načrt za ničelno onesnaževanje, nova strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam, dopolnjena z načelom, da se ne škoduje bistveno, iz uredbe o taksonomiji itd.

92. Rezultati preverjanja primernosti okvirne direktive o vodah kažejo, da je po eni strani napredek počasen in da je bil po drugi strani na podlagi okvirne direktive o vodah uspešno vzpostavljen okvir upravljanja za celostno upravljanje voda za več kot 110 000 vodnih teles v EU, s čimer se je izboljšalo stanje voda ali upočasnilo njegovo poslabšanje in zmanjšalo (predvsem točkovno) kemično onesnaževanje. Z Direktivo je bila dosežena višja raven varovanja vodnih teles, kot bi jo bilo mogoče pričakovati brez Direktive. Pri preverjanju primernosti okvirne direktive o vodah je bilo ugotovljeno, da večinoma ustreza svojemu namenu, pri čemer so še mogoče nekatere izboljšave, razlog, da cilji okvirne direktive o vodah še niso doseženi, pa izhaja predvsem iz nezadostnega financiranja, počasnega izvajanja in nezadostnega vključevanja okoljskih ciljev v sektorske politike.

Priporočilo 1 – Zahtevati utemeljitev izjem pri izvajanju okvirne direktive o vodah v kmetijstvu

Komisija sprejema priporočilo 1.

Komisija je v svoji oceni drugih načrtov upravljanja povodij iz leta 2019 zagotovila priporočila, v katerih je države članice pozvala, naj v tretjih načrtih upravljanja povodij bolje predstavijo, kako izvajajo obveznost iz člena 9 okvirne direktive o vodah za uporabo povračila stroškov storitev za rabo vode in kakršno koli izjemo na podlagi tega člena. Poleg tega Komisija trenutno pri vseh državah članicah poizveduje, kako zahteve iz okvirne direktive o vodah uporabljajo v praksi, zlasti zahtevo za predhodno dovoljenje za odvzem in zajezev iz člena 11(3)(e) okvirne direktive o vodah ter izjeme od teh zahtev.

93. Skupni odgovor Komisije na odstavka 93 in 94:

Prostovoljna vezana podpora ni „okoljska shema“, ampak si prizadeva doseči socialno-ekonomske koristi. Čeprav s prostovoljno vezano podporo obveznosti glede trajnostne rabe vode niso naložene kmetom neposredno, je ta vidik obravnavan na podlagi navzkrižne skladnosti, ki velja tudi za prostovoljno vezano podporo in med drugim vključuje zahteve v zvezi z vodo in bo v prihodnosti vključevala okvirno direktivo o vodah v okviru pogojnosti.

⁴ Glej člen 25 Delegirane uredbe Komisije (EU) 2017/891.

Mehanizem predhodne pogojenosti v zakonodajnih predlogih Komisije za prihodnjo SKP ni bil ohranjen iz razlogov, povezanih s poenostavitvijo in novim modelom izvajanja SKP. Vendar je bilo, kot je poudarjeno v odstavkih 49 in 50, uvedenih več določb, ki bi morale bistveno okrepiti vključevanje ciljev vodne politike v SKP (zlasti Priloga XI in PZR1).

95. Komisija meni, da je DKOP 2 trden instrument za povezavo med prejetjem plačil SKP in postopki za izdajo dovoljenj za odvzem vode, ki izhajajo iz zakonodaje o vodah, in torej spodbuja njihovo upoštevanje s strani kmetov. V prihodnji SKP bo vzpostavljena neposrednejša povezava med okvirno direktivo o vodah in SKP na podlagi okrepljene pogojenosti plačil SKP. Pogojenost bo zajemala vsa zadevna plačila SKP, ki jih kmetje prejemajo neposredno. Pogojenost temelji na trdnem sistemu nadzora in kazni: izvajanje tega sistema v državah članicah je predmet rednih revizij, ki jih izvaja Komisija. Pomanjkljivosti, ugotovljene v zvezi s tem, lahko privedejo do finančnih popravkov odhodkov SKP držav članic.

Priporočilo 2 – Plačila SKP povezati z izpolnjevanjem okoljskih standardov

(a) Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo bistveno okrepila vključevanje ciljev vodne politike v SKP in spodbudila trajnostno rabo vode. Prihodnja SKP dodatno krepi skladnost med SKP in okvirno direktivo o vodah na podlagi različnih vidikov: določa, da naložbe v namakanje, ki niso skladne z doseganjem dobrega stanja vodnih teles, kot je določeno v členu 4(1) okvirne direktive o vodah, niso upravičene do podpore, vključno z razširitvijo vodnih teles, ki vplivajo na namakanje in katerih stanje je bilo v ustreznem načrtu upravljanja povodij opredeljeno kot manj kot dobro.

V strateških načrtih SKP, ki vključujejo podporo za naložbe v namakanje, bo treba upoštevati analizo ter splošne in posamične cilje, vključene v okvirno direktivo o vodah in načrte upravljanja povodij (glej Prilogo XI k uredbi o načrtih SKP), ter ustrezno prispevati k njim.

(b) Komisija delno sprejema to priporočilo. Komisija sprejema, da se vsa zadevna plačila SKP kmetom povežejo s trajnostno rabo vode. V okviru prihodnje SKP bodo ustrezne določbe okvirne direktive o vodah vključene v obseg okrepljene pogojenosti. Komisija ne sprejema dela priporočila, povezanega z razširitvijo pogojenosti na druga plačila SKP, ki niso dodeljena neposredno kmetom, kot so plačila SUT.

(c) Komisija delno sprejema to priporočilo. Komisija sprejema, da se celotno plačilo prostovoljne vezane podpore poveže z upoštevanjem ustreznih določb okvirne direktive o vodah v okviru pogojenosti. Komisija ne sprejema vključitve dodatnih zaščitnih ukrepov v SKP, ker ustrezno izvajanje okvirne direktive o vodah zagotavlja trajnostno rabo vode za poljščine, pogojenost pa ustvarja povezavo med plačili SKP in okvirno direktivo o vodah.

96. EKSRP ponuja številne različne možnosti za podporo izboljšanju sposobnosti zadrževanja vode z ukrepi, kot so kmetijsko-okoljske-podnebne zaveze, ekološko kmetijstvo, neproizvodne naložbe in plačila na podlagi okvirne direktive o vodah ter podpora za usposabljanje in inovacije.

EKSRP lahko naložbe v novo namakanje (tj. ki privede do neto povečanja namakalne površine) podpre le, če (a) stanje prizadetih vodnih teles ni manj kot dobro in (b) je iz okoljske analize razvidno, da naložba ne bo imela nobenega pomembnega negativnega vpliva na okolje. Komisija priznava, da člen 46 Uredbe (EU) št. 1305/2013 o naložbah v namakanje vključuje posebna, dobro opredeljena odstopanja od splošnega pravila, da se namakalna površina ne sme povečati, če je stanje vodnih teles manj kot dobro. Vendar Komisija meni, da je pravni okvir nedvoumen in ne omogoča več različnih razlag.

97. Prva alineja – Večina kmetijsko-okoljskih in podnebnih ukrepov za izboljšanje upravljanja tal in preprečevanje erozije pozitivno vpliva na sposobnost tal za zadrževanje vode. Taki ukrepi so načrtovani v večini programov za razvoj podeželja in naj bi zajemali skoraj 5 % kmetijskih zemljišč v okviru zadevnih pogodb o upravljanju.

Tretja alineja – Kar zadeva skupno ureditev trgov kmetijskih proizvodov, Komisija z revizijami preverja sistem nadzora držav članic, zlasti ali vključuje zahtevana preverjanja med odobritvijo operativnih programov in ali se s pregledi na kraju samem preverja, ali se ukrepi izvajajo, kot so bili odobreni.

Priporočilo 3 – Uporabiti sredstva EU za izboljšanje količinskega stanja vodnih teles

(a) Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija sprejema, da je treba pri oceni strateških načrtov SKP upoštevati načela, določena v prihodnji SKP ter povezana z okvirno direktivo o vodah in ustreznimi instrumenti načrtovanja, kot so načrti upravljanja povodij. Komisija bo pri oceni strateških načrtov SKP v skladu z določbami prihodnje SKP zagotovila, da so naložbe v namakanje v skladu s ciljem okvirne direktive o vodah, da se doseže dobro stanje vodnih teles. Poleg tega bo ocenila, ali so v strateških načrtih SKP zadostno upoštevani analiza ter splošni in posamični cilji, vključeni v okvirno direktivo o vodah in načrte upravljanja povodij, ter ali ti načrti ustrezno prispevajo k tem splošnim in posamičnim ciljem.

(b) Komisija sprejema to priporočilo. Taka ocena bo obravnavana v okviru večletnega načrta ocenjevanja prihodnje SKP.