

Særberetning

Bæredygtig vandanvendelse i landbruget:

Midler under den fælles landbrugspolitik vil nok snarere fremme en øget end en mere effektiv vandanvendelse



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

| | Punkt |
|--|-------|
| Resumé | I-VII |
| Indledning | 01-18 |
| Vandtilgængeligheden i EU: aktuel status og fremtidige scenarier | 01-03 |
| Landbruget har brug for vand | 04-06 |
| EU's rolle i vandmængdepolitikken | 07-18 |
| Vandrammedirektivet | 08-11 |
| Den fælles landbrugspolitik | 12-18 |
| Revisionens omfang og revisionsmetoden | 19-24 |
| Bemærkninger | 25-89 |
| EU's politik for bæredygtig vandanvendelse omfatter undtagelser, som gælder for landbruget | 25-52 |
| Medlemsstaterne har tilladelsesordninger og anvender mange undtagelser | 27-35 |
| Medlemsstaterne har indført motiverende mekanismer for prissætning, men omkostningsdækningen er lavere i landbruget end i andre sektorer | 36-44 |
| Kommissionen er af den opfattelse, at vandrammedirektivets gennemførelse skrider langsomt frem | 45-52 |
| De direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik tilskynder ikke i væsentlig grad til en effektiv vandanvendelse | 53-68 |
| Indkomststøtten under den fælles landbrugspolitik fremmer ikke effektiv vandanvendelse eller vandbinding | 55-57 |
| EU støtter vandintensive afgrøder i områder med vandstress gennem frivillig koblet støtte | 58-61 |
| Krydsoverensstemmelsesordningen dækker ulovlig vandindvinding, men kontroller er sjældne, og sanktionerne er lave | 62-68 |

Midler til udvikling af landdistrikter og markedsforanstaltninger fremmer ikke i væsentlig grad bæredygtig vandanvendelse 69-89

Programmer for udvikling af landdistrikter anvendes sjældent til at forbedre vandmængden 70-74

EU-finansiering til kunstvandingsprojekter er underlagt svage beskyttelsesforanstaltninger mod ikkebæredygtig vandanvendelse 75-89

Konklusioner og anbefalinger 90-98

Forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidsplan

Revisionsholdet

Resumé

I Demografisk vækst, økonomiske aktiviteter og klimaændringer øger både den sæsonbestemte og den vedvarende vandknaphed i EU. En væsentlig del af EU's område er allerede berørt af vandindvinding i et større omfang, end hvad de tilgængelige forsyninger tillader, og de nuværende tendenser viser øget vandstress.

II Landbruget er afhængigt af, at der er vand til rådighed. Kunstvanding hjælper med at beskytte landbrugere mod uregelmæssig nedbør og øger afgrødernes levedygtighed, udbytte og kvalitet, men tærer betydeligt på vandressourcerne. Mens ca. 6 % af EU's landbrugsarealer blev kunstvandet i 2016, tegnede sektoren sig for 24 % af den samlede vandindvinding.

III Med vandrammedirektivet i 2000 blev begrebet "vandmængde" indført i EU's politik. Direktivet fastsatte det ambitiøse mål om at opnå en "god" kvantitativ tilstand for alle grundvandsforekomster senest i 2027. Det betyder, at vandindvinding ikke må sænke grundvandsniveauet i et omfang, hvor en god vandtilstand forringes eller ikke kan opnås. Situationen er blevet bedre i de fleste medlemsstater, men i 2015 var den kvantitative tilstand for ca. 9 % af grundvandet i EU "dårlig". Kommissionen vurderede, at vandrammedirektivet generelt er formålstjenligt, men bemærkede, at der er betydelige forsinkelser med hensyn til at opfylde målene.

IV Den fælles landbrugspolitik kunne fremme et bæredygtigt landbrug i EU ved at knytte betalingerne til miljøstandarder. Et bæredygtigt landbrug med hensyn til vandanvendelse indgår i de aktuelle politiske målsætninger for den fælles landbrugspolitik og i forslagene til den fælles landbrugspolitik efter 2020. Den brede vifte af metoder, der modtager støtte (herunder støtte, der er koblet til specifikke produkter, støtte til vandbindingsforanstaltninger eller investeringer i ny kunstvandingsinfrastruktur), påvirker landbrugets vandanvendelse på forskellige måder.

V I vores revision fokuserede vi på landbrugets indvirkning på vandforekomsters kvantitative tilstand. Vi undersøgte, i hvilket omfang vandrammedirektivet og den fælles landbrugspolitik fremmer en bæredygtig vandanvendelse i landbruget.

VI Vi konstaterede, at landbrugspolitikkerne både på EU-plan og i medlemsstaterne ikke konsekvent var i overensstemmelse med EU's vandpolitik. Ordningerne for vandindvindingstilladelser og mekanismerne for vandprissætning indeholder mange undtagelser, når det gælder landbrugets vandanvendelse. Kun få ordninger under den fælles landbrugspolitik knytter betalingerne til strenge krav om bæredygtig vandanvendelse. Krydsoverensstemmelse - som er en mekanisme, der kan føre til (typisk små) nedsættelser i støttebetalingerne, hvis det konstateres, at landbrugerne ikke har overholdt visse krav - modvirker ikkebæredygtig vandanvendelse, men gælder ikke for al landbrugsstøtte eller for alle landbrugere. Den fælles landbrugspolitik finansierer projekter og metoder, der forventes at forbedre bæredygtig vandanvendelse, som f.eks. vandbindingsforanstaltninger, udstyr til spildevandsrensning og projekter, der forbedrer kunstvandingssystemernes effektivitet. Disse er dog mindre almindelige end projekter, der sandsynligvis vil øge presset på vandressourcerne, som f.eks. nye kunstvandingprojekter.

VII På grundlag af vores revisionsresultater anbefaler vi, at Kommissionen:

- 1) anmoder medlemsstaterne om at begrunde prissætningen for vand og undtagelserne fra kravet om vandindvindingstilladelser, når vandrammedirektivet gennemgøres i praksis i landbruget
- 2) knytter betalinger under den fælles landbrugspolitik til miljøstandarder, som vedrører bæredygtig vandanvendelse
- 3) sikrer, at EU-finansierede projekter bidrager til at opfylde målene i vandrammedirektivet.

Indledning

Vandtilgængeligheden i EU: aktuel status og fremtidige scenarier

01 Ifølge Verdensbanken er der i de seneste 55 år sket en reduktion på 17 % i de fornyelige vandressourcer pr. indbygger i hele EU¹. Dette skyldes delvis befolkningstilvæksten, men presset fra økonomiske aktiviteter og klimaændringer forværrer også den sæsonbetingede og årelange vandknaphed i dele af EU.

02 Klimaændringerne - som medfører højere gennemsnitstemperaturer og hyppigere, mere ekstreme vejrbegebenheder (herunder tørke) - skaber større knaphed på ferskvand i EU². Prognoser viser, at vandstress sandsynligvis vil blive mere udbredt i en stor del af EU inden 2030 (*figur 1*).

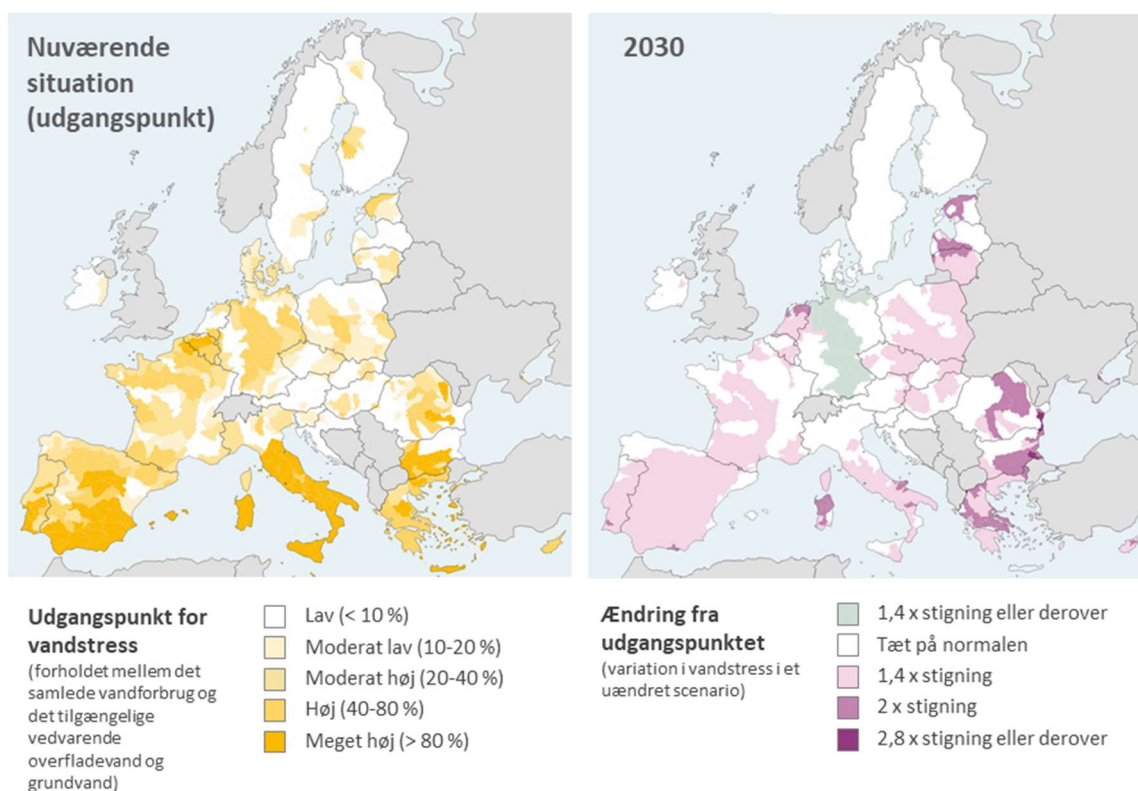
03 Kommissionen har gjort opmærksom på, at "ekstreme tørkeperioder i Vest- og Centraleuropa i 2018, 2019 og 2020 forårsagede betydelige skader. [...] Med en global opvarmning på 3 °C vil tørkeperioder forekomme dobbelt så ofte, og de absolutte årlige tørketab i Europa vil stige til 40 milliarder euro om året"³.

¹ Verdensbanken, "Renewable internal freshwater resources per capita (cubic meters) - European Union".

² Europa-Kommissionen - JRC, World Atlas of Desertification, "Change in aridity - shifts to drier conditions".

³ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: *Opbygning af et klimarobust Europa - den nye EU-strategi for tilpasning til klimaændringer* (COM(2021) 82 final).

Figur 1 - Vandstress i EU og prognoser for fremtiden



© World Resources Institute - [Aqueduct](#), tilgået 22.3.2021.

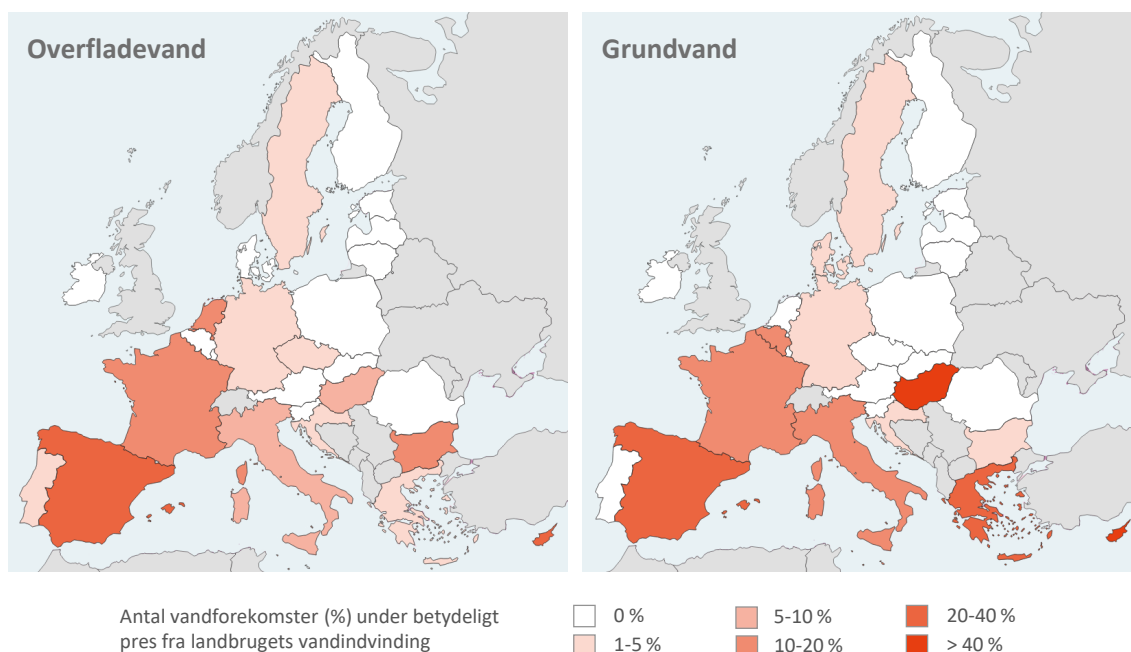
Landbruget har brug for vand

04 Landbrugsproduktionen er afhængig af, at der er vand til rådighed. Kunstvanding giver landbrugerne flere fordele, f.eks. afgrødernes øgede levedygtighed, udbytte og kvalitet. Vand til kunstvanding kommer fra vandløb, floder og søer (overfladevandområder), brønde (grundvandsforekomster), regnvandsopsamling og genvundet spildevand. Ca. 6 % af EU's landbrugsarealer blev kunstvandet i 2016. Drikkevand til dyr udgør en lille andel af landbrugets vandanvendelse.

05 Landbruget har indflydelse på både vandkvaliteten (f.eks. gennem diffus forurening fra gødning eller pesticider) og vandmængden. En lav vandstrømning mindsker f.eks. fortyndingen af forurenende stoffer, hvilket forringer vandkvaliteten, og en overdreven vandindvinding i kystområder kan medføre, at der trænger saltvand ind i grundvandet.

06 Ifølge en nylig rapport fra Det Europæiske Miljøagentur (EEA)⁴ tegner landbruget sig for 24 % af vandindvindingen i EU. Det hedder i rapporten, at der er sket en vis reduktion i presset i løbet af de seneste 30 år, hvilket skyldes effektivitetsgevinster i ressourceanvendelsen. Landbrugets vandanvendelse er på EU-plan faldet med 28 % siden 1990, mens kvælstofoverskuddet er faldet med 10 %, og nitratkoncentrationen i vandløb er faldet med 20 % siden 2000. De yderligere gevinster i 2010'erne var dog beskedne, og presset ligger fortsat på et højt og ikkebæredygtigt niveau. I 2015 rapporterede medlemsstaterne til Kommissionen, at andelen af vandforekomster var under et betydeligt pres fra landbrugets vandindvinding (jf. [figur 2](#)).

Figur 2 - Antal vandforekomster under betydeligt pres fra landbrugets vandindvinding



Kilde: Revisionsretten baseret på EEA's "[WISE Water Framework Directive \(data viewer\)](#)", 2018, Det Europæiske Miljøagentur.

⁴ Det Europæiske Miljøagentur, [Water and agriculture: towards sustainable solutions](#), Det Europæiske Miljøagenturs rapport nr. 17/2020.

EU's rolle i vandmængdepolitikken

07 Hovedelementerne i EU's retlige ramme for vandmængder og landbruget er vandrammedirektivet⁵ og den fælles landbrugspolitik. De vigtigste roller og ansvarsområder i EU er skitseret i *figur 3*.

Figur 3 - De væsentligste roller og ansvarsområder (2014-2020)



Kilde: Revisionsretten.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1-73).

Vandrammedirektivet

08 EU har haft politikker til forbedring af vandkvaliteten siden 1991 (direktivet om rensning af byspildevand og nitratdirektivet). I 2000 blev der med vandrammedirektivet indført politikker, som også vedrørte vandmængden. Direktivet fremmer en økosystembaseret tilgang til vandforvaltning, herunder principper som vandforvaltning for vandløbsoplande, offentlig deltagelse og nødvendigheden af at tage højde for menneskelige aktiviteter indvirkning på vandressourcerne.

09 I henhold til vandrammedirektivet skal medlemsstaterne udarbejde vandområdeplaner⁶. Disse dokumenter indeholder detaljerede oplysninger om overvågning, de største belastninger, mål, undtagelser og foranstaltninger i den næste seksårsperiode. Medlemsstaterne fremsendte første gang planerne til Kommissionen i 2009 og igen i 2015. Kommissionen vurderer fremskridtene hvert tredje år⁷.

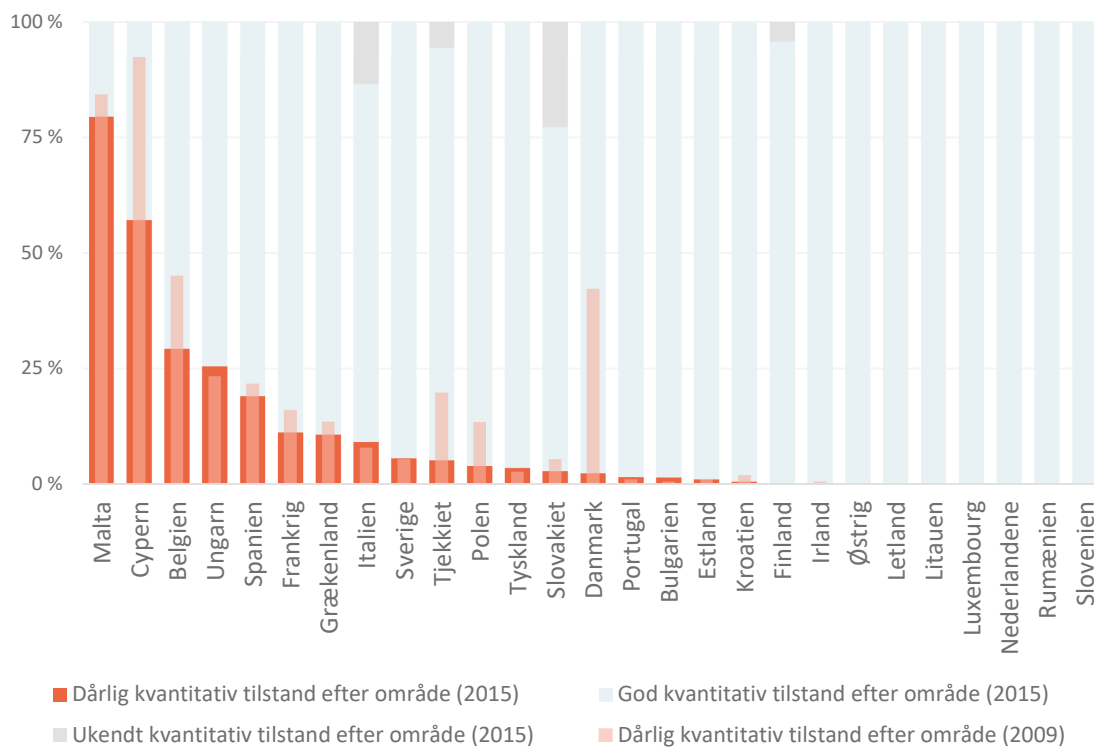
10 Vandrammedirektivet fastsætter et mål om at opnå god kvantitativ tilstand for alle grundvandsforekomster inden 2015 og - såfremt begrundede undtagelser er gældende - senest i 2027. Det betyder, at vandindvinding ikke må sænke grundvandsniveauet i et omfang, hvor en god vandtilstand forringes eller ikke kan opnås. Ifølge Kommissionens seneste gennemførelsesrapport⁸ blev situationen bedre i de fleste medlemsstater fra 2009 til 2015, men den kvantitative tilstand for ca. 9 % af grundvandsforekomsterne i EU (efter område) var stadig "dårlig" (*figur 4*). I vandrammedirektivets definition af godt økologisk potentiale behandles overfladevandområders kvantitative aspekter, nemlig de hydromorfologiske elementer (dvs. vandføring). Medlemsstaterne bør fastsætte mål for "økologisk vandføring" for alle overfladevandområder med det formål at sikre, at der er tilstrækkeligt vand.

⁶ Europa-Kommissionen, "Status of implementation of the WFD in the Member States".

⁷ Direktiv 2000/60/EF, artikel 18.

⁸ Europa-Kommissionen, SWD(2019) 30 final, "European Overview - River Basin Management Plans".

Figur 4 - Grundvandsforekomsternes kvantitative tilstand



Kilde: Revisionsretten baseret på EEA's "[Groundwater quantitative and chemical status](#)", 2018.

11 I 2019 vurderede Kommissionen vandrammedirektivets resultater fra udgangen af 2017 til midten af 2019⁹. Den overordnede konklusion af denne vurdering var, at vandrammedirektivet generelt er formålstjenligt. Kommissionen bemærkede dog også, at direktivets gennemførelse var blevet væsentligt forsinket. Dette skyldes i vid udstrækning utilstrækkelig finansiering, langsom gennemførelse og utilstrækkelig integration af miljømål i sektorpolitikker.

⁹ Europa-Kommissionen, "[EU Water Legislation - Fitness Check](#)".

Den fælles landbrugspolitik

12 Bæredygtig forvaltning af naturressourcerne (herunder vand) var en af de tre politiske målsætninger for den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020¹⁰ sammen med en levedygtig fødevarerproduktion og en afbalanceret territorial udvikling. I 2018 offentliggjorde Kommissionen et forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020¹¹. De ni specifikke målsætninger, der foreslås, omfatter fremme af bæredygtig udvikling og effektiv forvaltning af naturressourcerne såsom vand, jord og luft.

13 Den største del af budgettet for den fælles landbrugspolitik går til direkte betalinger (71 %)¹². De omfatter følgende:

- afkoblet indkomststøtte, f.eks. grundbetalingsordningen (BPS), den generelle arealbetalingsordning (SAPS) og den grønne betaling, der tilsammen tegner sig for 61 % af budgettet for den fælles landbrugspolitik, nemlig 35,3 milliarder euro i 2019¹³
- frivillig koblet støtte, som betales pr. område eller pr. husdyrenhed. Medlemsstaterne kan bruge denne frivillige direkte betalingsordning til at støtte specifikke landbrugssektorer, som er i en vanskelig situation og er særligt vigtige af økonomiske, sociale eller miljømæssige årsager. De afsatte ca. 4,24 milliarder euro til frivillig koblet støtte i 2020¹⁴, og en fjerdedel af dette beløb gik til arealbaseret støtte.

¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020: Morgendagens udfordringer: fødevarer, naturressourcer og landområder", KOM(2010) 672 endelig.

¹¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), COM(2018) 392 final.

¹² Europa-Kommissionen, indikatorer for den fælles landbrugspolitik - "Financing the CAP".

¹³ Europa-Kommissionen, SWD(2020) 168 final.

¹⁴ Europa-Kommissionen, "Voluntary coupled support - Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020".

14 Producenter af frugt og grøntsager, vin og olivenolie kan modtage støtte under "den fælles markedsordning", som hjælper dem med at tilpasse sig til markedsændringer. Foranstaltninger under den fælles markedsordning omfatter støtte til investeringer med en potentiel indvirkning på vandanvendelsen.

15 Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) støtter EU's politik for udvikling af landdistrikter gennem medlemsstaternes programmer for udvikling af landdistrikter. Programmer for udvikling af landdistrikter udarbejdes på nationalt eller regionalt plan og omhandler EU's prioriteter over en syvårsperiode. De omfatter støtte til landbrugsmetoder og investeringer med en potentiel indvirkning på vandanvendelsen.

16 Genbrug af behandlet spildevand hører med til en cirkulær økonomi. Ifølge en undersøgelse, der blev foretaget for Kommissionen i 2015, blev der genbrugt ca. 1 100 millioner m³ spildevand (svarende til omkring 0,4 % af EU's årlige ferskvandsindvinding) årligt i EU¹⁵. EU vedtog en forordning om genbrug af spildevand til kunstvanding i landbruget i maj 2020¹⁶. Den fastsætter mindstekrav til vandkvalitet, overvågning, risikostyring og gennemsigtighed og finder anvendelse fra juni 2023. Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse¹⁷ vil forordningen gøre det muligt at genbruge over 50 % af den samlede vandmængde, der teoretisk set er tilgængelig til kunstvanding, fra spildevandsrensningsanlæg i EU og nedsætte den direkte indvinding fra vandområder og grundvand med over 5 %, hvilket vil medføre en reduktion på over 5 % i den overordnede vandstress. Den fælles landbrugspolitik kan finansiere vandrensningsinfrastruktur med henblik på genbrug af spildevand til kunstvanding.

¹⁵ BIO by Deloitte (i samarbejde med ICF og Cranfield University), [Optimising water reuse in the EU - Final report prepared for the European Commission \(DG ENV\)](#), del I.

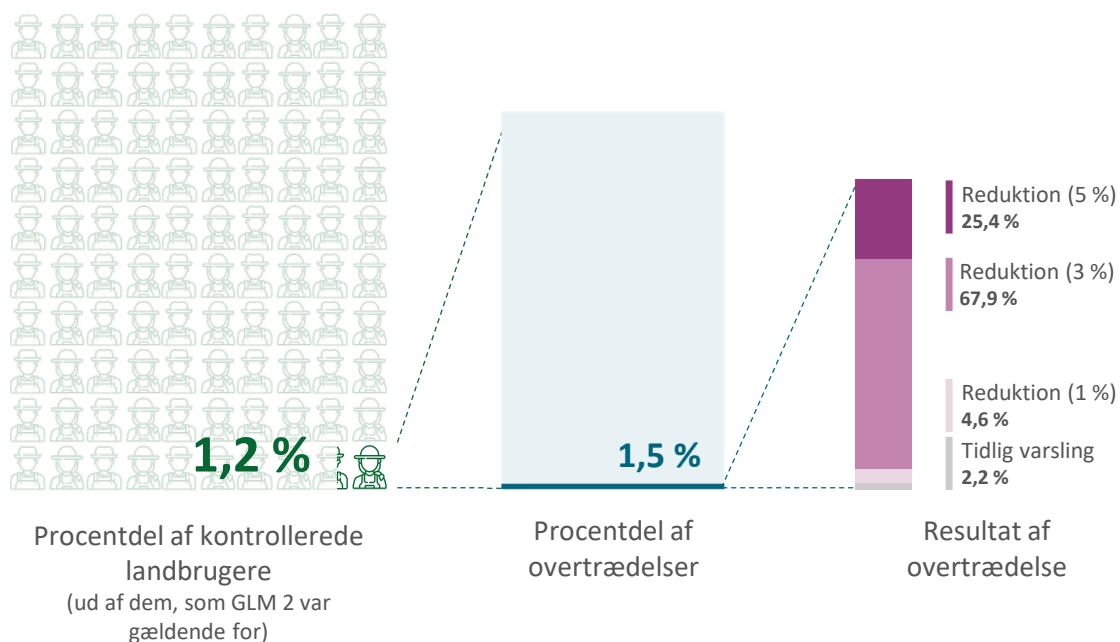
¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/741 af 25. maj 2020 om mindstekrav til genbrug af vand (EUT L 177 af 5.6.2020, s. 32-55).

¹⁷ Europa-Kommissionen, [SWD\(2018\) 249 final/2-2018/0169 \(COD\)](#).

17 De fleste direkte betalinger - samt visse betalinger vedrørende udvikling af landområder og visse betalinger under den fælles markedsordning for vinsektoren - er underlagt et sæt regler, der betegnes *krydsoverensstemmelsesregler*. Disse omfatter lovgivningsbestemte forvaltningskrav (LF) fra udvalgte direktiver og forordninger om miljø, fødevarer sikkerhed, plantesundhed, dyresundhed og dyrevelfærd samt standarder for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM), som kræver bæredygtige landbrugsmetoder. Modtagere af EU-landbrugsstøtte, der ikke overholder disse regler som defineret i national lovgivning, kan få deres årlige EU-tilskud reduceret.

18 GLM 2 indeholder f.eks. en mekanisme til at vurdere, om landbrugere, som indvinder vand til kunstvanding, overholder godkendelsesprocedurerne i deres medlemsstat. Mellem 2015 og 2018 blev 1,2 % af modtagerne af EU-landbrugsstøtte, som var underlagt GLM 2, kontrolleret hvert år. Som led i disse kontroller blev der konstateret en lav procentdel af overtrædelser (1,5 %), hvoraf de fleste blev straffet med en reduktion på 3 % (*figur 5*) af støtten til den pågældende landbruger.

Figur 5 - GLM 2-kontroller (gennemsnit 2015-2018)



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra Europa-Kommissionen.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

19 I denne revision har vi fokus på landbrugets indvirkning på vandforekomsters kvantitative tilstand. Eftersom landbruget både er storforbruger af ferskvand og en af de første sektorer, der påvirkes af vandknaphed, vurderede vi, i hvilket omfang EU's politikker - navnlig den fælles landbrugspolitik og vandpolitikken - fremmer en bæredygtig vandanvendelse i landbruget.

20 Rådet erklærede i 2016¹⁸, at EU's vandpolitiske mål bør afspejles bedre i andre politikområder såsom fødevarer og landbrug. Europa-Parlamentet har også opfordret til en bedre politikkoordinering. FN's mål for bæredygtig udvikling nr. 6 ("vand og sanitet for alle") omhandler vand, og delmålene vedrører vandeffektivitet og integreret vandforvaltning.

21 Vi undersøgte, i hvilket omfang:

- Vandrammedirektivet fremmer bæredygtig vandanvendelse i landbruget.
- Ordningerne for direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik tager højde for vandrammedirektivets principper om bæredygtig vandanvendelse.
- Foranstaltningerne til udvikling af landdistrikter og markedsforanstaltningerne under den fælles landbrugspolitik følger vandrammedirektivets principper om bæredygtig vandanvendelse.

22 Revisionen omfattede ikke diffus vandforurening fra landbruget (f.eks. fra nitrater eller pesticider). Dette behandles mere indgående i tidligere særberetninger¹⁹ fra Revisionsretten.

¹⁸ Rådets konklusioner om bæredygtig vandforvaltning, 17. oktober 2016.

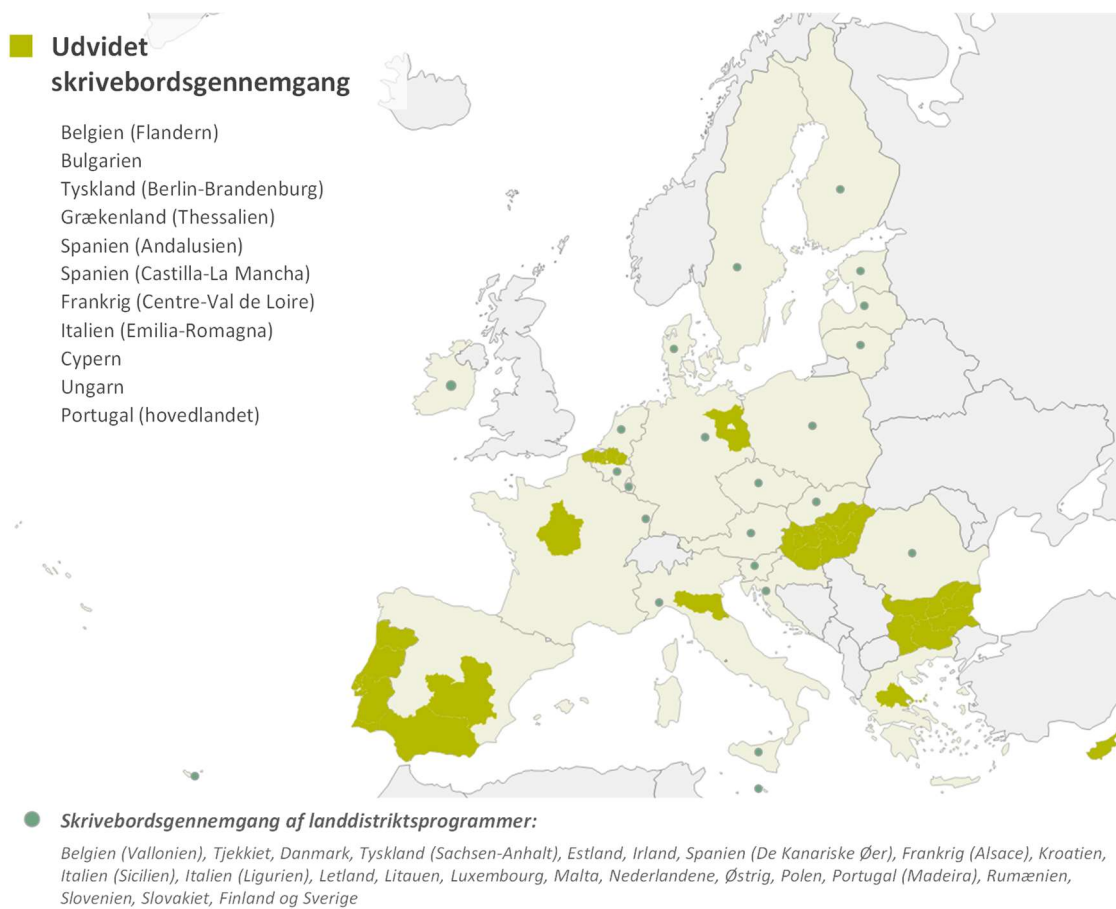
¹⁹ Revisionsrettens særberetning nr. 4/2014: "Integrationen af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: en delvis succes", Revisionsrettens særberetning nr. 23/2015: "Vandkvaliteten i Donaus opland: Det går fremad med at gennemføre vandrammedirektivet, men der er stadig et stykke vej", Revisionsrettens særberetning nr. 3/2016: "Bekæmpelse af eutrofiering i Østersøen: Der er behov for yderligere og mere effektive foranstaltninger".

23 Revisionen fandt sted fra april til december 2020. Vi interviewede ansatte i Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder og hørte andre interessenter inden for vand- og landbrugssektoren. Vi undersøgte:

- Kommissionens strategiske dokumenter, arbejdsdokumenter, undersøgelser, evalueringer, vejledninger, statistikker, gennemførelsesrapporter om vandmængder og landbrugspolitikker
- landdistriktsprogrammer, nationale og regionale regler og vejledninger om krydsoverensstemmelse, ordninger for direkte betalinger, markedsforanstaltninger og foranstaltninger til udvikling af landdistrikter samt undersøgelser, forskning, analyser og statistikker om sanktioner
- vandområdeplaner, vandindvindingsregler og prissætningspolitikker
- andre relevante undersøgelser og rapporter, herunder fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og Det Europæiske Miljøagentur (EEA).

24 Vores revision omfattede programperioden 2014-2020 for den fælles landbrugspolitik. Vi foretog udvidede skrivebordsgennemgange for 11 medlemsstater/regioner (jf. [figur 6](#)), idet vi søgte at opnå en geografisk balance mellem områder, hvor der i øjeblikket er vandknaphed, og områder, hvor det sandsynligvis vil blive et problem i fremtiden. I seks af medlemsstaterne koncentrerede vi vores arbejde om en eller to regioner, da nogle medlemsstater har regionale landdistriktsprogrammer, og afgørelser om vandforvaltningsforanstaltninger træffes på vandløbsoplandsniveau. Vi indhentede ligeledes dokumentation for andre medlemsstater/regioner fra en skrivebordsgennemgang af 24 yderligere landdistriktsprogrammer og fra det revisionsarbejde, der blev foretaget i forbindelse med vores årsberetning.

Figur 6 - Skrivebordsgennemgange



Kilde: Revisionsretten.

Bemærkninger

EU's politik for bæredygtig vand anvendelse omfatter undtagelser, som gælder for landbruget

25 Vandrammedirektivet indeholder beskyttelsesforanstaltninger mod ikkebæredygtig vand anvendelse. I direktivet kræves det bl.a., at medlemsstaterne:

- anvender en ordning for og fører register over tilladelser til vandindvinding²⁰
- indfører prissætningspolitikker for vand, der tilskynder til en effektiv vand anvendelse og sikrer en passende dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder fra de forskellige brugere (herunder landbrugerne)²¹.

26 Vi undersøgte, i hvilket omfang medlemsstaterne anvender ovennævnte krav om vandindvindingsforvaltning, vandprissætning og omkostningsdækning i landbrugssektoren, og hvordan Kommissionen overvåger deres arbejde.

Medlemsstaterne har tilladelsesordninger og anvender mange undtagelser

27 Vandrammedirektivet pålægger medlemsstaterne at føre register over indvinding af overfladevand og grundvand og oplagring af overfladevand (opmagasinering). Vandbrugerne skal ansøge om forhåndstilladelse til at indvinde og oplagre vand, men medlemsstaterne kan vælge at indrømme undtagelser, hvis indvindingen eller oplagringen ikke har væsentlig indvirkning på vandets tilstand.

28 Som led i vandindvindingsforvaltningen skal medlemsstaterne identificere og pålægge sanktioner over for parter, som anvender vand uden tilladelse/anmeldelse, eller som ikke overholder vandindvindingsreglerne (f.eks. den specifikke tilladelse).

²⁰ Direktiv 2000/60/EF, artikel 11, stk. 3, litra e).

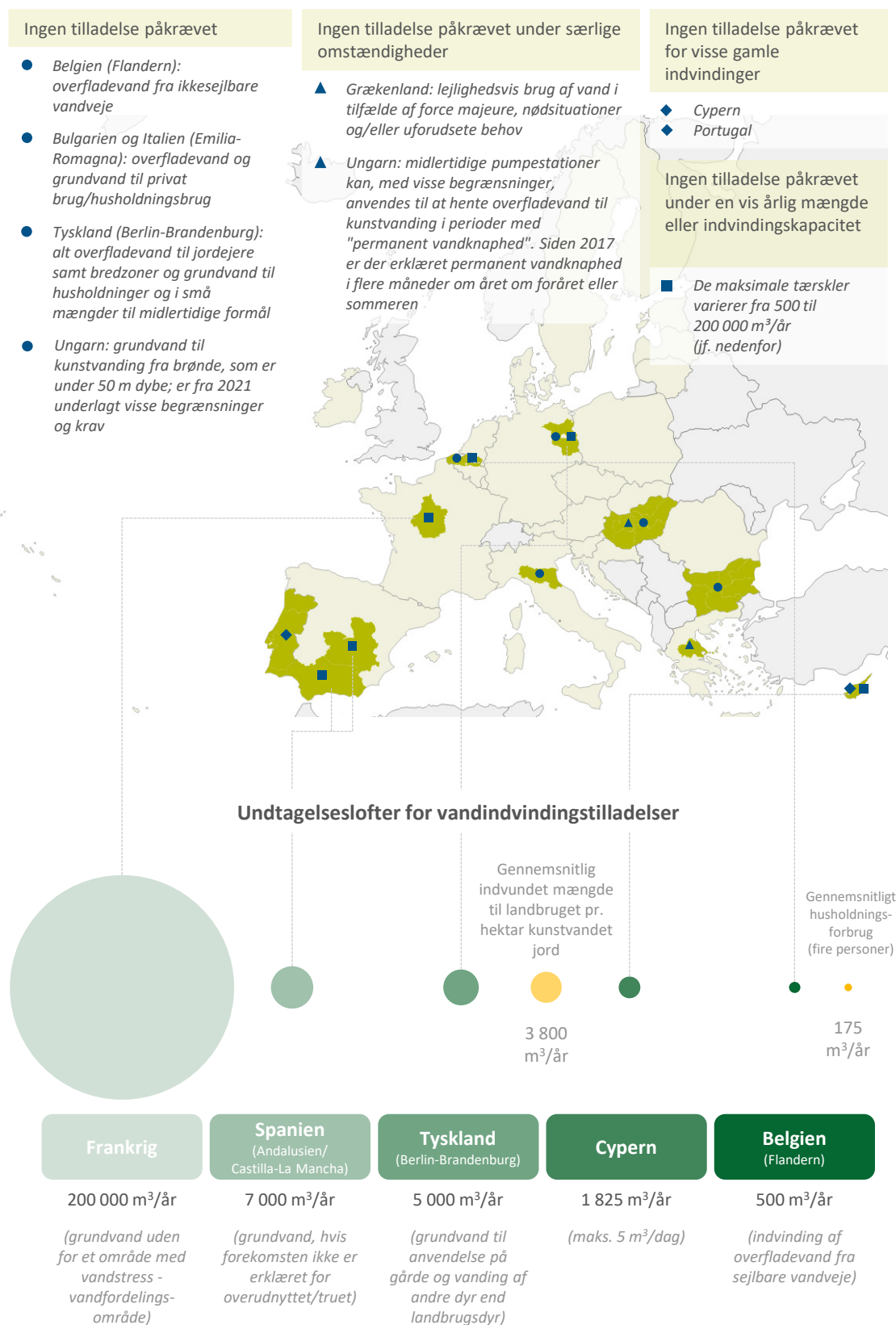
²¹ Direktiv 2000/60/EF, artikel 9.

Forhåndstilladelsesordninger

29 I otte af de 11 medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, skal alle vandindvindingssteder anmeldes til myndighederne. Alle de medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, har en ordning for forhåndstilladelse til vandindvinding. Når medlemsstaternes myndigheder giver tilladelse, ser de på den pågældende vandforekomsts tilstand og angiver den maksimale årlige (eller månedlige) mængde, der må indvindes.

30 Medlemsstaterne indrømmer en lang række undtagelser (jf. [figur 7](#)). Disse undtagelser kan have en væsentlig indvirkning på de pågældende vandforekomsters kvantitative tilstand. Hvis der ikke er krav om måling, kan myndighederne endvidere ikke overvåge, hvorvidt indvindingen holder sig under et betydeligt niveau. Dette er tilfældet med visse typer indvindinger i Belgien (Flandern), Bulgarien, Tyskland (Berlin-Brandenburg), Italien (Emilia-Romagna), Cypern og Portugal.

Figur 7 - Undtagelser fra tilladelse til vandindvinding



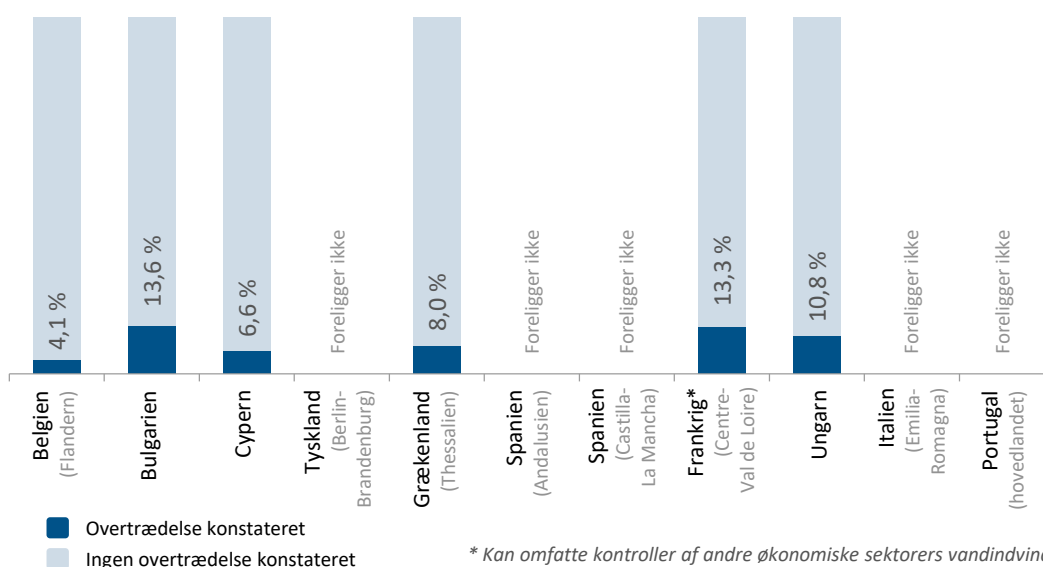
Kilde: Revisionsretten baseret på data fra medlemsstaterne og Eurostat.

Systemer, der er i stand til at opdage ulovlig vandanvendelse

31 Der foreligger kun få officielle nye data om ulovlig vandindvinding i EU. I 2015 indsamlede OECD skøn fra en række forskellige kilder, som bl.a. angav, at der var 50 000 ulovlige vandboringer i Cypern og over en halv million uautoriserede eller ulovlige brønde i Spanien²². Ifølge Verdensnaturfonden er problemet særlig udbredt i Castilla-La Mancha og Andalusien²³. I Ungarn anslår eksperter den uautoriserede vandanvendelse til næsten 100 millioner m³ om året eller 12 % af de registrerede indvindinger²⁴.

32 Ti af de medlemsstater/regioner, vi undersøgte, har indført et kontrolsystem med henblik på at opdage ulovlig vandanvendelse og pålægge sanktioner. De foretager kontroller på stedet af registrerede indvindingssteder på grundlag af en årlig kontrolplan, risikoanalyser og/eller klager. De overtrædelser, der opdages på denne måde, omfatter uautoriseret vandanvendelse, pumpning uden målere, overdreven pumpning og forskellige andre overtrædelser af betingelserne i tilladelsen. **Figur 8** viser andelen af de overtrædelser, der blev afsløret ved inspektioner af vandindvindingssteder.

Figur 8 - Overtrædelser afsløret ved inspektioner af vandindvindingssteder for landbruget



Kilde: Revisionsretten.

²² OECD, "Drying Wells, Rising Stakes: Towards Sustainable Agricultural Groundwater Use".

²³ WWF, "Illegal water use in Spain: Causes, effects and solutions".

²⁴ Anden vandområdeplan for Donau (2015), punkt 2, s. 10.

33 Foruden kontroller på stedet af registrerede vandindvindingssteder har nogle medlemsstater indført eller er ved at udvikle andre kontrolmekanismer. De omfatter:

- o telemålingssatellitter (jf. [tekstboks 1](#))
- o obligatorisk akkreditering af boreselskaber til ny grundvandsindvinding. Boreselskaber i Belgien (Flandern) skal fremlægge rapporter om boringsaktiviteterne regelmæssigt og underrette myndighederne inden startdatoen for at muliggøre kontroller under opførelsen. Manglende overholdelse kan medføre suspension eller tilbagekaldelse af akkrediteringen
- o regelmæssige kontroller af, at flowmålere til grundvandsindvinding fungerer korrekt i Belgien (Flandern). De målte værdier sammenlignes med landbrugets data og den årlige angivelse af grundvandsindvindingen.

Tekstboks 1

Brug af satellitbilleder til opdagelse af ulovlig vandanvendelse

Flere **forskningsprojekter** ([DIANA](#), [IPSTERS](#) og [WODA](#)) har undersøgt satellitbilleders potentiale til at afsløre uautoriseret vandindvinding. Resultaterne viser, at det er muligt:

- at identificere lokal eller regional **terrænsænkning** (lodrette jordbevægelser) med millimeternøjagtighed ved hjælp af radarbilleder (f.eks. fra Copernicus Sentinel 1), som kan vise overindvinding af grundvand på et givet område
- at identificere **kunstvandede områder**, anslå **indvundne mængder** til kunstvanding og forbedre vandforvaltningspolitikker og -metoder, navnlig under ekstreme forhold som tørke, ved hjælp af optiske telemålingsbilleder (f.eks. fra Copernicus Sentinel 2).

Projekterne omfattede **pilotundersøgelser** i Spanien, Italien, Rumænien og Malta og resulterede i **handelsplatforme** i Italien og Spanien, som udbød tjenester til vandanvendelsessammenslutninger og landbrugere. Udbredelsen af tjenesterne afhænger ikke kun af let adgang til omfattende digitale, geografisk baserede og validerede hjælpedata, men også af, at der ikke er juridiske hindringer for brugen af jordobservation som detektionsmetode eller måleinstrument.

[Grundvandsmagasinet "La Mancha Oriental" i Spanien](#) er et godt eksempel på et varigt operationelt selvreguleringsystem. Det lokale organ for kunstvanding overvåger og forvalter grundvandsindvindingen ved hjælp af satellitdata i kombination med flowmålere på stedet.

34 I nogle medlemsstater gør praktiske vanskeligheder de eksisterende systemer til bekæmpelse af ulovlig vandanvendelse mindre effektive. **Belgien (Flandern)** og **Bulgarien** rapporterede, at de var ude af stand til at anvende deres respektive systemer efter hensigten som følge af personalemangel. Før oktober 2020 pålagde myndighederne i **Cypern** sjældent bøder eller sanktioner, eftersom de personer, der ikke overholdt reglerne, havde to måneder til at overholde dem og indsende en ændret licens. **Bulgarien** og **Ungarn** har gentagne gange forlænget deres frister for at bringe ulovlige indvindinger i overensstemmelse med reglerne uden bøder.

35 De regionale myndigheder i de to spanske regioner, vi undersøgte (**Andalusien og Castilla-La Mancha**), gav os ingen oplysninger om, hvorvidt og hvordan de opdager og pålægger sanktioner for ulovlig vandanvendelse.

Medlemsstaterne har indført motiverende mekanismer for prissætning, men omkostningsdækningen er lavere i landbruget end i andre sektorer

36 Vandrammedirektivet pålægger medlemsstaterne at følge princippet om dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler. Det betyder, at de skal føre motiverende prissætningspolitikker og sikre, at alle kategorier af vandbrugere (industrien, husholdningerne, landbruget osv.) bidrager tilstrækkeligt til omkostningsdækningen.

Motiverende prissætning

37 Flere medlemsstater/regioner har indført mekanismer for prissætning, som tilskynder til effektiv vandanvendelse. Nogle af disse mekanismer gælder kun for landbruget, og andre gælder for alle vandbrugere. Nogle eksempler:

- Tyskland (Berlin-Brandenburg), Ungarn og Portugal har en **vandressourceafgift** baseret på den målte anvendte mængde.
- Cypern opkræver et **tillæg** for hver kubikmeter vand, der anvendes ud over den tilladte mængde.
- Italien (Emilia-Romagna) planlægger at indføre et system med variable vandpriser alt efter **kunstvandingssystemets effektivitet**.
- Bulgarien opkræver en højere pris for vand, der anvendes ud over en bestemt mængde for en given afgrøde.




- o Belgien (Flandern) anvender **gradvist stigende priser** for visse typer grundvand (jo større indvundet mængde, jo højere pris).

38 Andre medlemsstater/regioner har indført **prisdifferentiering** for at modvirke/fremme brugen af vand fra forskellige kilder. Nogle eksempler:

- o Priserne er højere i områder, hvor der er større vandknaphed, eller hvor vandet er under større kvantitativt pres i Belgien (Flandern), Frankrig (Centre-Val de Loire), Ungarn og Portugal.
- o Grundvand er dyrere end overfladevand i Bulgarien, Tyskland (Berlin-Brandenburg) og Frankrig (Centre-Val de Loire).
- o Ferskvand er dyrere end genanvendt vand i Cypern.

39 Medlemsstaterne anvender en lang række metoder til at måle den mængde vand, der anvendes i landbruget (jf. [figur 9](#)). Mængdebaseret prissætning på et passende niveau kan fremme overgangen til vandeffektive kunstvandingsteknikker og -metoder eller til afgrøder, der kræver mindre vand. I Spanien (Andalusien og Castilla-La Mancha) afregnes størstedelen af vandet til kunstvanding efter det kunstvandede område, mens afgifterne til vand til kunstvanding i Italien (Emilia-Romagna) som regel afhænger af pumpekapaciteten.

Figur 9 - Afregningsmetoder for vand til kunstvanding

|  | Mængde |  | Kapacitet |  | Areal |
|--|---|---|------------------|---|--------------|
| <p>Vand afregnes efter mængde. Mængden af indvundet vand måles ved hjælp af en flowmåler installeret ved indvindingspunktet (f.eks. en grundvandsbrønd).</p> | <p>Vandprisen afhænger af pumpeanlæggets maksimale kapacitet (f.eks. udtrykt i kW/h eller l/h).</p> | <p>Landbrugere betaler en pris pr. hektar uanset deres reelle vandforbrug. Det afhænger undertiden af, hvilke afgrøder de dyrker.</p> | | | |

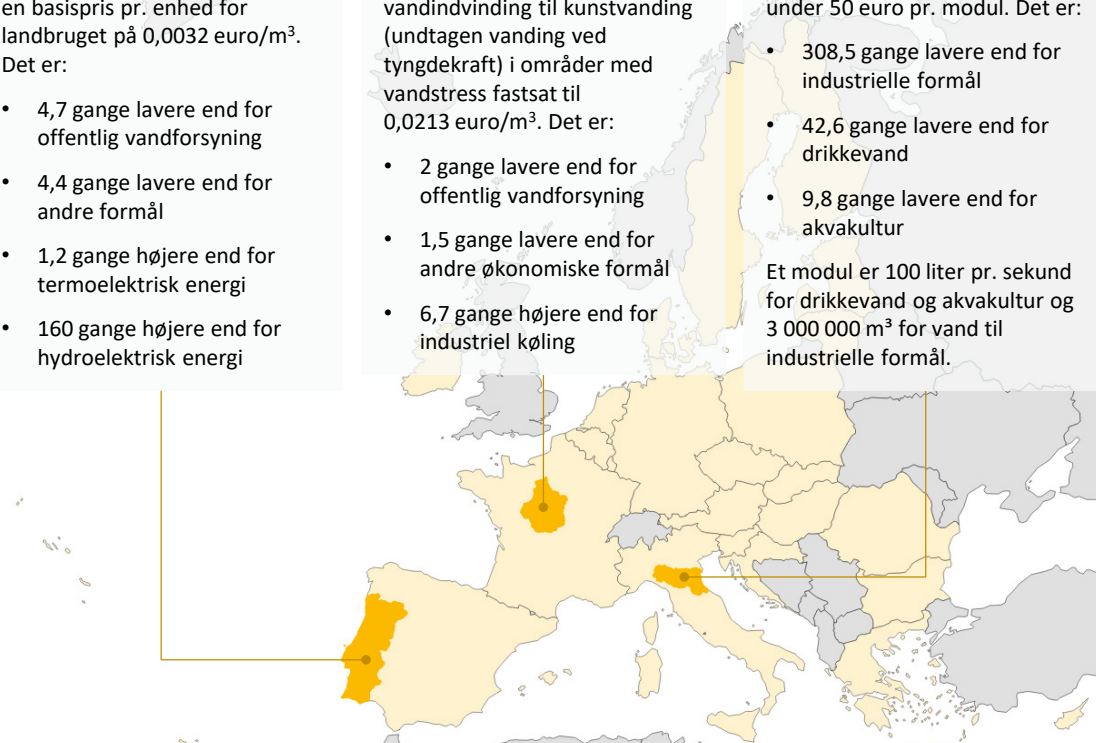
Kilde: Revisionsretten.

Lavere vandpriser for landbruget

40 I otte af de 11 medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, er vand væsentligt billigere, hvis det anvendes til landbruget. **Figur 10** sammenligner gebyrer for vandindvinding til landbrugsformål med gebyrer for anvendelse i andre sektorer. Flere medlemsstater/regioner anvender specifikke undtagelser for vand til kunstvanding (jf. **figur 11**).

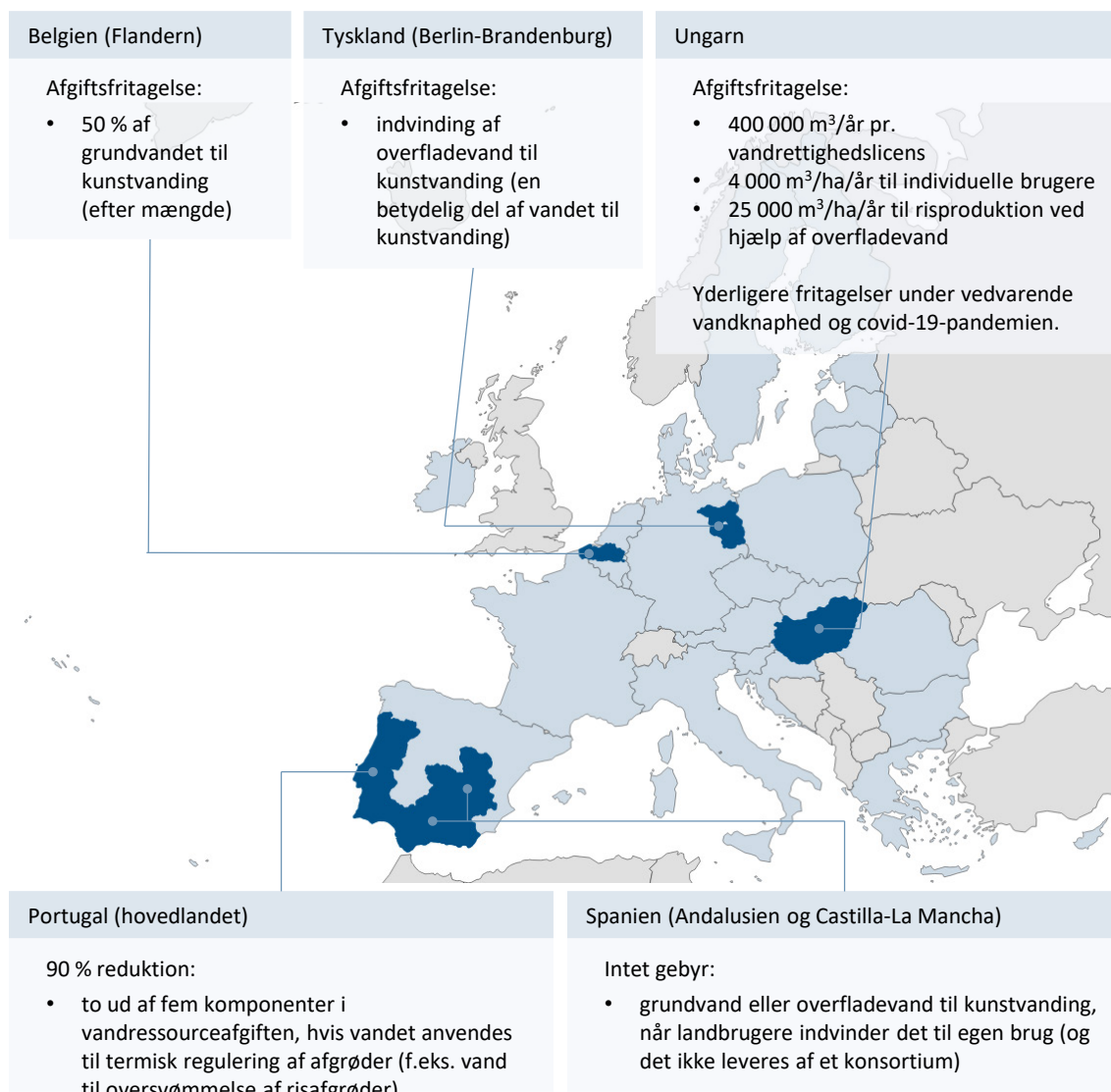
Figur 10 - Sammenligning af gebyrer for vandindvinding efter sektor

| Portugal (hovedlandet) | Frankrig (Centre-Val de Loire) | Italien (Emilia-Romagna) |
|--|---|--|
| <p>Vandressourceafgiftens vandindvindingskomponent har en basispris pr. enhed for landbruget på 0,0032 euro/m³. Det er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4,7 gange lavere end for offentlig vandforsyning • 4,4 gange lavere end for andre formål • 1,2 gange højere end for termoelektrisk energi • 160 gange højere end for hydroelektrisk energi | <p>I vandområdedistriktet Loire-Bretagne er gebyret for vandindvinding til kunstvanding (undtagen vanding ved tyngdekraft) i områder med vandstress fastsat til 0,0213 euro/m³. Det er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 gange lavere end for offentlig vandforsyning • 1,5 gange lavere end for andre økonomiske formål • 6,7 gange højere end for industriel køling | <p>Gebyrer for vandindvinding til kunstvanding ligger en anelse under 50 euro pr. modul. Det er:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 308,5 gange lavere end for industrielle formål • 42,6 gange lavere end for drikkevand • 9,8 gange lavere end for akvakultur <p>Et modul er 100 liter pr. sekund for drikkevand og akvakultur og 3 000 000 m³ for vand til industrielle formål.</p> |



Kilde: Revisionsretten baseret på oplysninger fra medlemsstaterne.

Figur 11 - Prisedsættelser for vand til kunstvanding



Kilde: Revisionsretten baseret på oplysninger fra medlemsstaterne.

41 Seks af medlemsstaterne/regionerne opkræver ingen betaling for vandindvinding **op til en vis mængde**. Tærsklen for prissætning varierer. Den ligger på 500 m³ om året i Belgien (Flandern) og Ungarn, 10 m³ om dagen i Bulgarien, 7 000 m³ om året i Spanien (Andalusien) og Frankrig (områder med vandstress), 10 000 m³ om året i Frankrig (uden for områder med vandstress) og 16 600 m³ om året i Portugal (privat indvinding). Dette gælder i alle tilfælde for alle brugere, ikke kun for landbrugere.

Dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder

42 Vandrammedirektivet pålægger medlemsstaterne at foretage en økonomisk analyse af vand anvendelsen. Denne beregning skal hjælpe med at vurdere, i hvilket omfang omkostninger ved forsyningspligtigheder (f.eks. indvinding af vand til kunstvanding) betales af brugerne (princippet om omkostningsdækning). I henhold til EU's vejledning²⁵ skal medlemsstaterne overveje at medtage følgende i den økonomiske analyse:

- 1) de finansielle omkostninger, der er forbundet med levering og forvaltning af forsyningspligtigheder:
 - drifts- og vedligeholdelsesomkostninger (f.eks. energi)
 - kapitalomkostninger (f.eks. afskrivninger på infrastruktur)
 - administrative omkostninger (fakturering, administration og overvågning)
- 2) de miljø- og ressourceomkostninger, der er forbundet med forsyningspligtigheder:
 - miljøskader som følge af indvinding, oplagring og opmagasinering
 - offeromkostninger ved alternativ vand anvendelse (f.eks. omkostninger i forbindelse med overindvinding af grundvand), eftersom nuværende og fremtidige brugere vil lide skade, hvis vandressourcerne udtømmes.

43 Flere medlemsstater/regioner vurderer i deres økonomiske analyser miljøomkostningerne ved at anslå omkostningerne i forbindelse med de foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå en god vandtilstand i et helt vandområdedistrikt. Myndighederne i Italien (Emilia-Romagna) og Spanien (Andalusien og Castilla-La Mancha) betragter kun ressourceomkostninger som relevante, hvis de vurderer, at der er vandknaphed. Myndighederne i Bulgarien og Tyskland (Berlin-Brandenburg) bemærkede, at der stadig ikke er nogen fælles aftale om, hvordan miljø- og ressourceomkostninger skal beregnes.

²⁵ Europa-Kommissionen, "Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive", "[Guidance document no. 1 Economics and the environment](#)" og "[Information Sheet on Assessment of the Recovery of Costs for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report \(Art 9\)](#)".

44 Otte af de nationale og regionale myndigheder i de medlemsstater, der var omfattet af vores revision, var af den opfattelse, at dækningen af omkostninger ved forsyningspligtigheder til landbruget er utilstrækkelig. Et af de hermed forbundne aspekter er, at miljø- og ressourceomkostningerne (endnu) ikke er afspejlet i vandprissætningen. Kommissionen påpegede i sin kvalitetskontrol af vandrammedirektivet (jf. punkt **11**), at dette udgør en skjult omkostning for samfundet og lægger pres på en potentiel indtægtskilde til finansiering af foranstaltninger til vandrammedirektivets gennemførelse.

Kommissionen er af den opfattelse, at vandrammedirektivets gennemførelse skrider langsomt frem

45 Kommissionen skal overvåge, hvordan medlemsstaterne gennemfører vandrammedirektivet. Til dette formål vurderer den hvert tredje år, hvordan gennemførelsen skrider frem (jf. punkt **09**), navnlig på baggrund af medlemsstaternes rapporter, og offentliggør sin egen gennemførelsesrapport. Den seneste rapport fra Kommissionen (februar 2019) dækkede anden runde af vandområdeplanerne og indeholdt en EU-oversigt samt landespecifikke vurderinger med anbefalinger.

Forhåndstilladelsesordninger

46 Det fremgik af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene²⁶, at der er sket fremskridt med hensyn til indførelsen og anvendelsen af forhåndstilladelsesordninger, f.eks. forbedringer relateret til måling, kontroller af vandindvinding, licenser og datasæt for vandindvinding. Som det bekræftes i vores bemærkninger (punkt **29** og **30**), blev det i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene konkluderet, at det er nødvendigt at gøre yderligere fremskridt, navnlig i de medlemsstater, hvor mindre indvindinger er undtaget fra kontrol og/eller registrering, men hvor vandforekomsterne lider under et betydeligt vandindvindingspres og derfor ikke opnår en god tilstand. Dette arbejdsdokument konkluderede, at der kun er sket ringe fremskridt med at forbedre tilstanden, hvilket skyldes et mindre indvindingspres efter den første runde af vandområdeplanerne, men at den samlede vandindvinding var faldet med ca. 7 % mellem 2002 og 2014.

²⁶ Europa-Kommissionen, SWD(2019) 30 final.

Vandprissætning og omkostningsdækning

47 I programperioden 2014-2020 indførte forordningen om fælles bestemmelser²⁷ en mekanisme med "forhåndsbetingelser" for adskillige EU-fonde, herunder Landbrugsfonden for Udvikling af Landdistrikterne. Hvis en forhåndsbetingelse ikke var opfyldt inden den 30. juni 2017, havde Kommissionen mulighed for at suspendere mellemliggende betalinger til den relevante prioritet i programmet for udvikling af landdistrikter, indtil der blev truffet korrigerende foranstaltninger.

48 En af disse betingelser vedrører vandsektoren. I praksis afhænger finansieringen af de kunstvandingsinvesteringer, der er planlagt under fokusområde 5A "effektivitetsforbedringer i vandforbruget i landbruget" af, at medlemsstaten eller regionen har en prissætningspolitik for vand, som:

- a) giver brugerne passende tilskyndelse til en effektiv anvendelse af vand
- b) tager højde for dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder.

49 Overordnet set var Kommissionen af den opfattelse, at mekanismen med forhåndsbetingelser var en effektiv metode til at få medlemsstaterne til at opgradere deres prissætningspolitikker for vand²⁸: "Der blev taget skridt til at definere forsyningspligtigheder, beregne finansieringsomkostninger, foretage målinger, gennemføre økonomiske analyser og vurdere både miljø- og ressourceomkostninger". Samtidig anerkender Kommissionen, at dækningen af omkostninger ved forsyningspligtigheder er utilstrækkelig i de fleste medlemsstater.

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

²⁸ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af vandrammedirektivet (2000/60/EF) og oversvømmelsesdirektivet (2007/60/EF), COM(2019) 95 final.

50 På trods af den positive indvirkning, som forhåndsbetingelserne havde på vandsektoren i perioden 2014-2020, blev mekanismen med forhåndsbetingelser ikke medtaget i Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020.

Overholdelse af vandrammedirektivet

51 Hvis Kommissionen er af den opfattelse, at en medlemsstat ikke overholder kravene i vandrammedirektivet, kan den indlede en traktatbrudsprocedure mod medlemsstaten ved EU-Domstolen. I sag C-525/12²⁹ fastslog Domstolen, at medlemsstaterne frit kan beslutte, hvilken politik sammensætning og finansiering der er nødvendig for at opfylde målene i vandrammedirektivet. I overensstemmelse med den generelle politik for overtrædelser prioriterer Kommissionen nu strukturelle tilfælde frem for individuelle tilfælde af manglende overholdelse.

52 Kommissionen besluttede for nylig at tackle specifikke aspekter, som kræver opmærksomhed, i skrivelser til alle medlemsstater. Mellem september 2020 og april 2021 udsendte Kommissionen skrivelser som opfølgning på sin vurdering af de oplysninger, der var givet i anden runde af vandområdeplanerne. I disse skrivelser identificerede Kommissionen nogle klare tilfælde af manglende overholdelse og anmodede medlemsstaterne om at begrunde disse tilfælde, afhjælpe dem eller præcisere, hvordan de allerede var blevet tacklet eller ville blive tacklet i tredje runde af vandområdeplanerne. I december 2020 sendte Kommissionen endnu en række skrivelser til alle medlemsstater, hvor den specifikt nævnte deres mekanismer til at sikre overholdelse og pålægge sanktioner i forbindelse med indvinding og punktkildeforurening/diffus forurening. Medlemsstaterne blev bedt om at fremsende detaljerede oplysninger om deres nationale regler for vandindvinding i henhold til artikel 11, stk. 3, litra e), i vandrammedirektivet.

De direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik tilskynder ikke i væsentlig grad til en effektiv vandanvendelse

53 Det hedder i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at "miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling". Vi undersøgte derfor, hvorvidt EU's vandpolitiske mål var afspejlet i de vigtigste finansieringsinstrumenter under den fælles landbrugspolitik.

²⁹ EU-Domstolens dom af 11. september 2014 i sag C-525/12.

54 Både i afkoblede (indkomststøtte) og koblede (arealbaserede) ordninger tildeles der støtte ud fra det dyrkede areal. Vi vurderede, om:

- 1) disse støttebetalinger var betinget af bæredygtig vandanvendelse
- 2) der var et positivt eller negativt incitament til at vande.

Indkomststøtten under den fælles landbrugspolitik fremmer ikke effektiv vandanvendelse eller vandbinding

55 Betalinger under både den generelle arealbetalingsordning (SAPS) og grundbetalingsordningen (BPS) er i øjeblikket neutrale med hensyn til kunstvanding: De giver hverken et incitament til at bruge vand effektivt eller til at kunstvande eller bruge mere vand. **SAPS**-betalingsraten pr. hektar er den samme for alle støttemodtagere og afgrødetyper i alle de 10 medlemsstater, der anvender den generelle arealbetalingsordning. **BPS**-betalingsraten fastsættes af medlemsstaterne og kan variere mellem støttemodtagerne, hvilket delvis afhænger af deres betalingshistorik under den fælles landbrugspolitik. I nogle medlemsstater (f.eks. Spanien og Grækenland) kan den også variere efter typen af landbrugsjord. Revisionsretten har i en tidligere særberetning³⁰ rapporteret om de væsentlige forskelle, der eksisterer i visse medlemsstater, f.eks. Spanien.

56 Hverken de to direkte betalingsordninger eller den grønne betalingsordning indeholder krav til landbrugerne om bæredygtig vandanvendelse. Den grønne betalingsordning kan dog have en indirekte positiv effekt på grund af kravet om, at landbrugerne skal have permanente græsarealer (som - i modsætning til agerjord - normalt ikke kunstvandes). I ordningen er der også fokus på bevaring af terrasser, andre landskabstræk og miljømæssige fokusområder, som f.eks. uopdyrkede erosionshæmmende striber, der alt sammen kan øge den naturlige vandbinding. Som vi rapporterede i en særberetning i 2017³¹, førte forgrønnelsesordningen i praksis kun til ændringer i landbrugsmetoderne for ca. 5 % af EU's samlede landbrugsjord.

³⁰ Revisionsrettens særberetning nr. 10/2018: "[Grundbetalingsordningen for landbrugere - Ordningen er operationelt på rette spor, men dens effekt med hensyn til at forenkle, målrette og sikre konvergens i støtteniveauerne er begrænset](#)".

³¹ Revisionsrettens særberetning nr. 21/2017 "[Forgrønnelse: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv](#)".

57 Støtten under den fælles landbrugspolitik giver snarere et incitament til dræning af markerne end til vandbinding. I den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 er drænedede tørveområder berettiget til indkomststøtte, mens opdyrkede våde tørveområder i inspektioner undertiden betragtes som ikke støtteberettigede. Dræning af tørveområder har ikke blot en negativ indvirkning på grundvandsreserverne, men frigiver også drivhusgasser³². I Europa-Parlamentets ændringer til Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020³³ tages der højde for paludikultur (dyrkning og skovbrug på vådområder, navnlig tørveområder) som en landbrugsaktivitet, der er berettiget til indkomststøtte under den fælles landbrugspolitik.

EU støtter vandintensive afgrøder i områder med vandstress gennem frivillig koblet støtte

58 Bortset fra Tyskland anvender alle medlemsstater frivillig koblet støtte til at fastholde eller øge produktionen af visse afgrøder i sektorer i vanskeligheder³⁴. EU fastsætter, at støtten kun kan ydes til specifikke sektorer³⁵, der bl.a. producerer vandintensive afgrøder såsom ris, nødder, frugt og grøntsager (jf. [figur 12](#)).

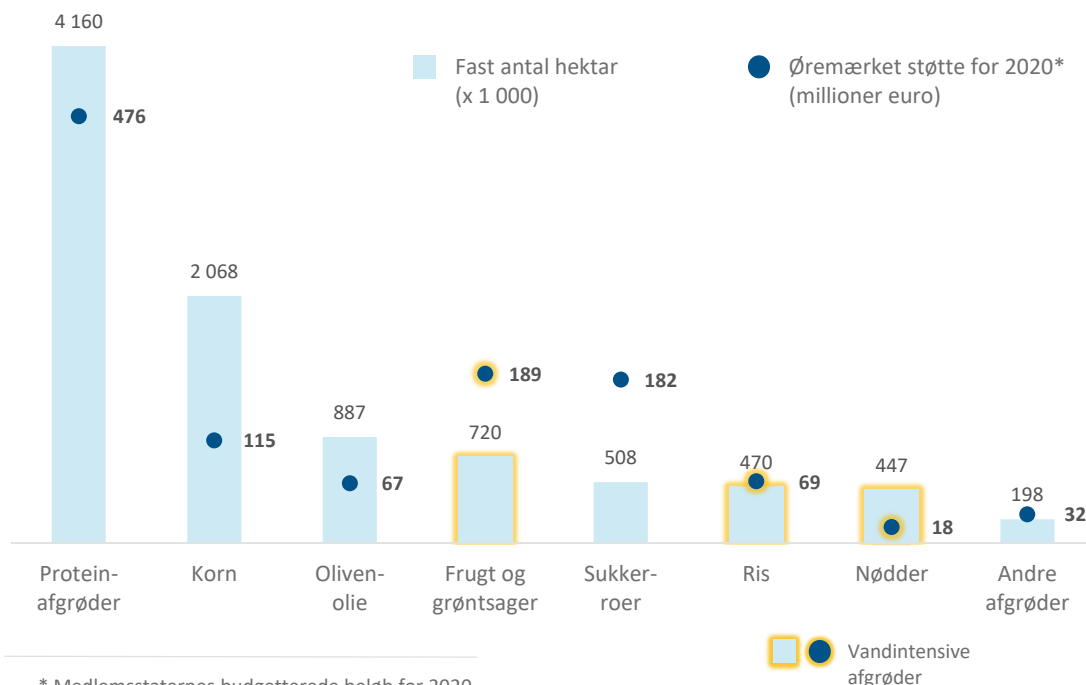
³² "Peatlands in the EU - position paper".

³³ Ændringer vedtaget af Europa-Parlamentet den 23. oktober 2020 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for støtte til strategiske planer.

³⁴ Europa-Kommissionen, "Voluntary coupled support - Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020".

³⁵ Forordning (EU) nr. 1307/2013, artikel 52, stk. 2.

Figur 12 - Anmeldte foranstaltninger for frivillig koblet støtte for afgrøder (2020)



Kilde: Europa-Kommissionen.

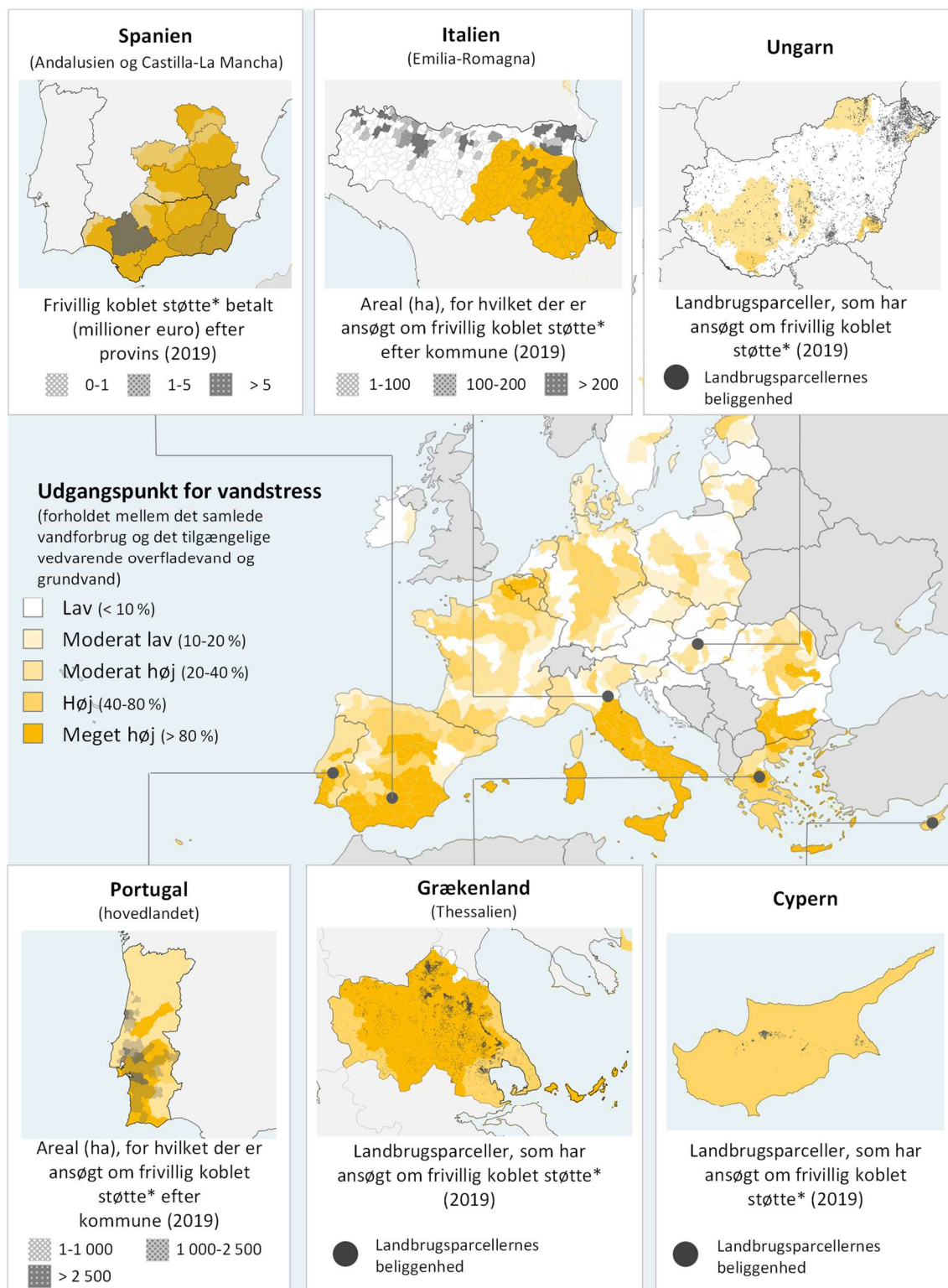
59 I henhold til EU's regler for frivillig koblet støtte skal "koblet støtte, der ydes [...] være i overensstemmelse med andre EU-foranstaltninger og -politikker"³⁶, hvilket bør give Kommissionen mulighed for at forkaste uforenelige ordninger. Kommissionen har ikke vurderet de foreslåede foranstaltningers indvirkning på bæredygtig vandanvendelse.

60 Ingen af de medlemsstater/regioner, der var genstand for vores revision, havde indført beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til vandanvendelse, f.eks. begrænsninger for støtte i områder med vandstress eller for parceller uden effektive kunstvandingssystemer.

³⁶ Forordning (EU) nr. 1307/2013, artikel 52, stk. 8.

61 Ni af de 11 medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, anvender frivillig koblet støtte til afgrøder. Otte af dem støtter vandintensive afgrøder uden geografisk begrænsning. Dermed anvender medlemsstaterne EU-midler til støtte for vandintensive afgrøder i områder med vandstress. *Figur 13* viser, at seks medlemsstater anvender frivillig koblet støtte til vandintensive afgrøder i områder med høje eller meget høje niveauer af vandstress.

Figur 13 - Frivillig koblet støtte til vandintensive afgrøder og områder med vandstress



* Kun frivillig koblet støtte til vandintensive afgrøder. På grundlag af analysen af data fra flere kilder betragtede vi følgende afgrøder som vandintensive: frugt og grøntsager, ris og nødder.

Ansvarsfraskrivelse: På grund af forskelle i kildedataene er kortene ikke sammenlignelige mellem landene.

Kilde: Revisionsretten og World Resources Institute Aqueduct, tilgået 22.3.2021.

Krydsoverensstemmelsesordningen dækker ulovlig vandindvinding, men kontroller er sjældne, og sanktionerne er lave

62 Krydsoverensstemmelsesordningen knytter direkte betalinger (og visse andre betalinger under den fælles landbrugspolitik) til bestemte miljøkrav. Et af krydsoverensstemmelseskravene (GLM 2) omfatter medlemsstaternes godkendelsesprocedurer for vandindvinding. Nationale/regionale myndigheder kontrollerer 1 % af specifikke grupper af landbrugere, som kunstvander deres marker, og pålægger sanktioner (typisk en reduktion på 3 % af tilskuddene under BPS eller SAPS) for manglende overholdelse af nationale/regionale godkendelsesprocedurer for vandindvinding.

63 I praksis har ordningerne ikke ændret sig ret meget, siden vi berettede om dem i en særberetning i 2014³⁷. GLM 2 er generisk formuleret: "Hvor brug af vand til kunstvanding skal godkendes, overholdelse af godkendelsesprocedurer". Kommissionen bad ikke medlemsstaterne om at indføre specifikke krav, som f.eks. installation af vandmålere og indberetning af vandanvendelse. GLM vil ikke have nogen indvirkning i medlemsstater med svage godkendelsesprocedurer. Dens potentiale reduceres yderligere, fordi den ikke gælder for alle modtagere af EU-landbrugsstøtte (f.eks. deltagere i ordningen for mindre landbrugere, ikkeårlige betalinger til udvikling af landdistrikter eller støtte under den fælles markedsordning for frugt- og grøntsagssektoren eller olivensektoren), og fordi medlemsstaterne ikke foretager ordentlige kontroller.

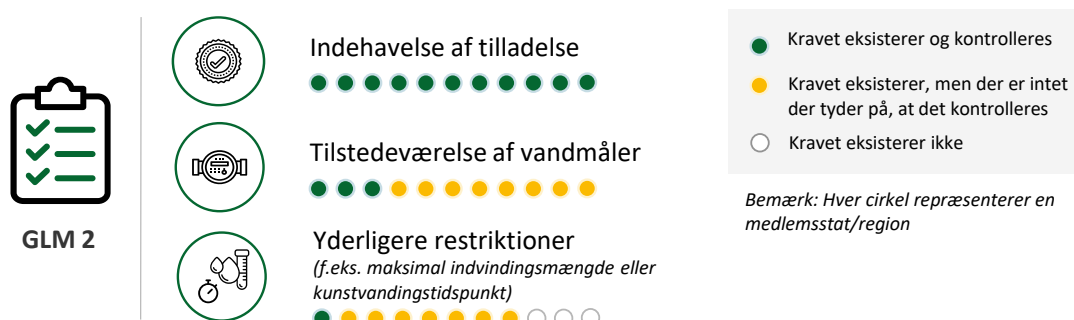
64 I Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 videreføres begrebet "krydsoverensstemmelse" (som nu hedder "konditionalitet"). Det udvider dækningen til ordningen for mindre landbrugere, men udelukker samtidig modtagere af støtte under den fælles markedsordning for vin.

65 I medfør af nærhedsprincippet kan medlemsstaterne frit gennemføre og håndhæve kravet om vandtilladelser på den måde, de finder passende. Ti af de medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, har en selektiv tilgang til GLM 2 og undlader ofte at medtage visse nationale eller regionale lovkrav til vandindvinding i deres kontroller (*figur 14*).

³⁷ Revisionsrettens særberetning nr. 4/2014 "Integrationen af EU's vandpolitiske mål i den fælles landbrugspolitik: en delvis succes", punkt 38-48.

66 Den eneste kontrol, der er fælles for alle de kontrolsystemer, vi undersøgte, er kontrollen af behovet for tilladelse til at indvinde vand til kunstvanding. I de fleste tilfælde omfatter inspektionerne også en visuel kontrol af parceller for at opdage ulovlig indvinding eller kunstvanding. Det er tilfældet i Belgien (Flandern), Tyskland (Berlin-Brandenburg), Spanien (Andalusien og Castilla-La Mancha), Italien (Emilia-Romagna), Ungarn og Portugal. Tre af de 11 medlemsstater og regioner kontrollerer, om der er opsat vandmålere: Belgien (Flandern), Frankrig (Centre-Val de Loire) og Cypern. 10 af de 11 medlemsstater og regioner kontrollerede ikke tilladelsernes indhold, f.eks. maksimal indvindingsmængde eller kunstvandingstidspunkt (dette gjaldt for alle de medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, undtagen Belgien (Flandern)). Der rapporteres om en lignende svaghed i evalueringstøtteundersøgelsen om den fælles landbrugspolitik indvirkning på vand³⁸.

Figur 14 - GLM 2-komponenter, som kontrolleres i 11 medlemsstater/regioner

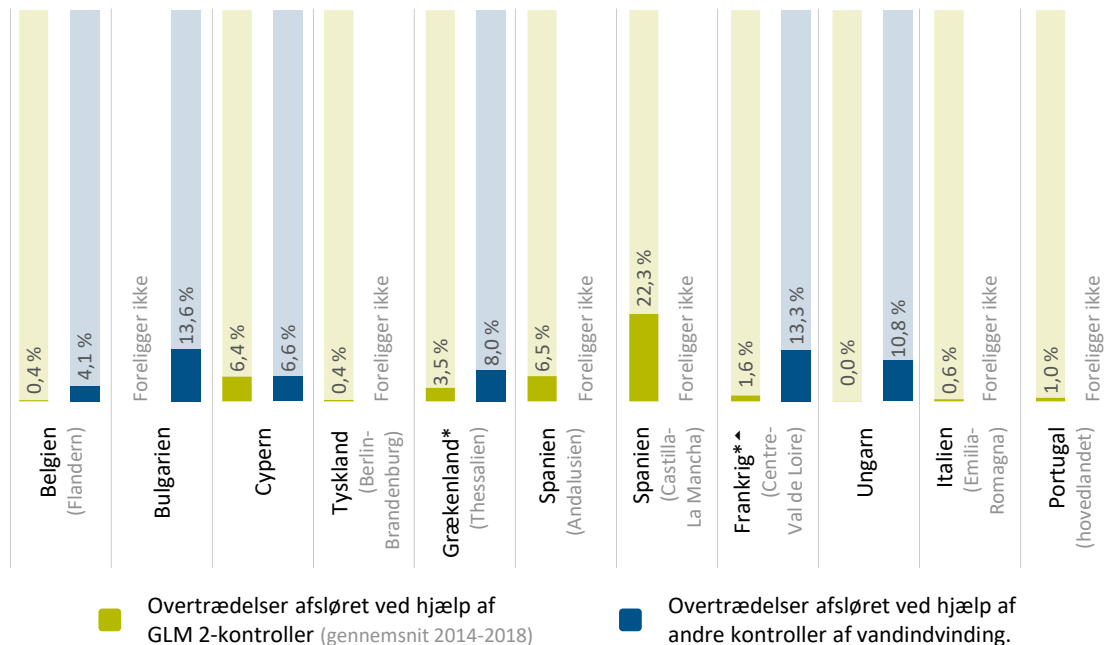


Kilde: Revisionsretten.

67 De statistikker om krydsoverensstemmelseskontrol, som medlemsstaterne indberetter til Kommissionen, viser væsentlige forskelle både mellem lande og mellem regioner. Den gennemsnitlige andel af manglende overholdelse er f.eks. betydeligt højere for Castilla-La Mancha end for Andalusien (figur 15). I alle de medlemsstater/regioner, som vi indhentede data for, var andelen af manglende overholdelse lavere vedrørende GLM 2 end vedrørende andre kontroller af vandindvinding som beskrevet i punkt 32 (jf. figur 15). Der er en betydelig risiko for, at tilfælde af ulovlig vandindvinding ikke opdages ved krydsoverensstemmelseskontrollen.

³⁸ GD AGRI og EEIG Alliance Environnement, [Evaluation of the impact of the CAP on water. Final report.](#)

Figur 15 - Andel af manglende overholdelse opdaget ved GLM 2-kontroller og andre kontroller af vandindvinding i 11 medlemsstater/regioner



* Resultaterne for krydsoverensstemmelse gælder for hele landet, mens resultaterne for andre overtrædelser gælder for regionen.

* Andre kontroller af vandindvinding kan omfatte andre økonomiske sektorer end landbruget.

Kilde: Revisionsretten.

68 I 2013 opfordrede Europa-Parlamentet og Rådet Kommissionen³⁹ til at overvåge medlemsstaternes gennemførelse af vandrammedirektivet i national ret og til at fremsætte et forslag om at medtage relevante dele af vandrammedirektivet i krydsoverensstemmelsesordningen. Kommissionen fremsatte ikke et forslag om at medtage nogen dele af vandrammedirektivet i krydsoverensstemmelsesrammen for perioden 2014-2020. I forslaget til den fælles landbrugspolitik efter 2020 henvises der dog udtrykkeligt til vandrammedirektivets artikel om kontrol med indvinding af vand⁴⁰, og kontrollen gøres til et obligatorisk krav (LF 1) under de nye konditionalitetsbestemmelser. Dermed indføres der en klar forbindelse mellem vandrammedirektivet og betalingerne under den fælles landbrugspolitik til landbrugerne, hvilket kan give artiklen større virkning.

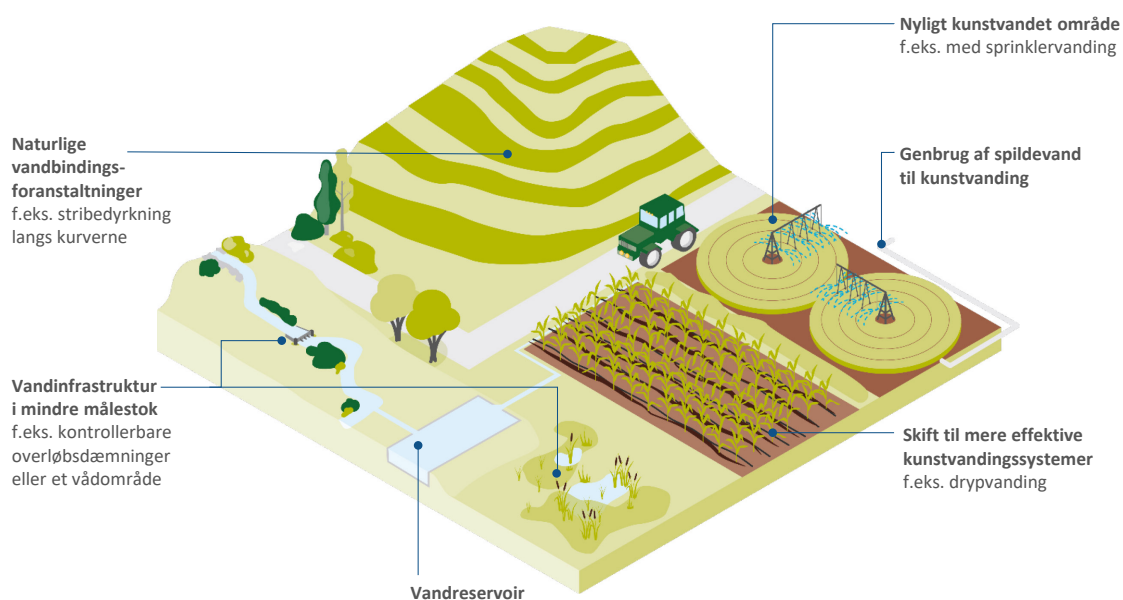
³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 549-607), Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet og Rådet om krydsoverensstemmelse.

⁴⁰ Direktiv 2000/60/EF, artikel 11, stk. 3, litra e).

Midler til udvikling af landdistrikter og markedsforanstaltninger fremmer ikke i væsentlig grad bæredygtig vandanvendelse

69 Ud over direkte betalinger finansierer den fælles landbrugspolitik også landbrugernes investeringer i anlægsaktiver og støtter specifikke foranstaltninger, f.eks. et tilsagn om at anvende visse landbrugsmetoder. Nogle investeringer og tiltag har en positiv indvirkning på vandanvendelsen, mens andre øger vandanvendelsen (jf. også [figur 16](#)). Finansiering af bedriftsrådgivningsordninger eller samarbejdsprojekter kan også have en indvirkning på vandanvendelsen, om end den er indirekte.

Figur 16 - Landbrugsmetoder og investeringer, som har indflydelse på vandanvendelsen



Kilde: Revisionsretten.

Programmer for udvikling af landdistrikter anvendes sjældent til at forbedre vandmængden

70 Gennem programmer for udvikling af landdistrikter kan nationale eller regionale myndigheder støtte:

- landbrugsmetoder eller grøn infrastruktur med en positiv indvirkning på vandtilgængeligheden i landbrugsjord (vandbindingsforanstaltninger)
- landbrugerne, når de har ekstraomkostninger og indkomstab på grund af gennemførelsen af kravene i vandrammedirektivet

- c) infrastruktur til spildevandsrensning med henblik på genbrug af vand til kunstvanding.

Vi undersøgte, i hvilket omfang disse muligheder anvendes.

71 Medlemsstaterne kan anvende midler til udvikling af landdistrikter til at finansiere **naturlige vandbindingsforanstaltninger** (jf. [figur 17](#)). Fem af de medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, benytter sig af denne mulighed:

- Belgien (Flandern), Spanien (Andalusien), Ungarn, Italien (Emilia-Romagna) og Portugal har ydet støtte i forbindelse med forpligtelser til at drive miljø- og klimavenligt landbrug⁴¹, hvis hovedformål er jordbundsbevaring, opbygning af organisk materiale og reduktion af erosion, hvilket bidrager til at øge vandbindingen.
- Belgien (Flandern) har ydet støtte til et projekt vedrørende grøn infrastruktur til vandbinding⁴², og Ungarn har ydet støtte til otte projekter.

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487), artikel 28.

⁴² Forordning (EU) nr. 1305/2013, artikel 17, stk. 1, litra d).

Figur 17 - Naturlige vandbindingsforanstaltninger



Kilde: Revisionsretten baseret på EU's [katalog over naturlige vandbindingsforanstaltninger](#).

72 Naturlige vandbindingsforanstaltninger kan have mange fordele, herunder grundvandstilførsel, tørkeforvaltning og reduktion af oversvømmelsesrisikoen, men deres effektivitet er begrænset, hvis de bruges på et lille område⁴³. Syv af de 11 medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, finansierer ikke sådanne foranstaltninger via foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne (jf. også [figur 18](#)).

73 Medlemsstaterne kan anvende midler til udvikling af landdistrikter⁴⁴ til at **kompensere landbrugerne** for ekstraomkostninger og indkomsttab, der skyldes kravene i en vandområdeplan. Ingen af de medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, benyttede sig af denne mulighed.

⁴³ Det Europæiske Miljøagenturs rapport nr. 17/2020, s. 68.

⁴⁴ Forordning (EU) nr. 1305/2013, artikel 30.

74 Nationale/regionale myndigheder kan medtage støtte til investeringer i infrastruktur til **genbrug af spildevand til kunstvanding** i deres programmer for udvikling af landdistrikter⁴⁵ Fem af de medlemsstater/regioner, vi undersøgte, medtog ikke denne mulighed i deres programmer for udvikling af landdistrikter. I tre medlemsstater/regioner er den medtaget som led i en delforanstaltning, men er ikke blevet anvendt til at støtte nogen projekter. To medlemsstater har støttet relevante projekter (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

Investeringer i genbrug af spildevand finansieret med midler til udvikling af landdistrikter

I **Cypern** blev der anvendt midler til udvikling af landdistrikter for at støtte et stort projekt, som omfattede opførelse af en vandtank med en kapacitet på 500 000 m³ til oplagring af overskydende genanvendt vand til brug i landbruget om sommeren samt et 20 km langt primært og sekundært distributionsnet, der dækker 1 700 ha.

I **Belgien (Flandern)** blev der anvendt midler til udvikling af landdistrikter for at støtte flere projekter, som tog sigte på rensning af spildevand til kunstvanding eller drikkevand til husdyr. To eksempler:

- vandrensningsudstyr hos en tomatavler for at desinficere det rensede vand og fjerne pesticidrester
- et rensningsanlæg, der omdanner spildevand fra en mejerivirksomhed til drikkevand til kvæg, og som omdanner flydende fermentat fra en mælkeproducent til vand til kunstvanding.

EU-finansiering til kunstvandingsprojekter er underlagt svage beskyttelsesforanstaltninger mod ikkebæredygtig vandanvendelse

75 Forskellige former for EU-finansiering er tilgængelige til at støtte kunstvandingsprojekter: Medlemsstaterne kan anvende midler til udvikling af landdistrikter for at investere i fysiske aktiver, eller de kan anvende støtte under den fælles markedsordning i visse sektorer (frugt og grøntsager, oliven og olivenolie samt vin) til finansiering af modernisering eller nyinstallation af kunstvandingsudstyr (f.eks. på bedrifter) eller infrastruktur (f.eks. netværk).

⁴⁵ Forordning (EU) nr. 1305/2013, artikel 17.

76 Vi undersøgte:

- 1) i hvilket omfang disse midler anvendes til at støtte kunstvandingsprojekter
- 2) hvorvidt Kommissionen og medlemsstaterne har truffet beskyttelsesforanstaltninger mod ikkebæredygtig vandanvendelse
- 3) hvorvidt medlemsstaterne har kontrolleret de respektive krav.

77 Modernisering af eksisterende kunstvandingsystemer kan gøre vandanvendelsen mere effektiv, f.eks. ved at reparere utætte kanaler, tildække åbne kanaler for at mindske fordampningen eller skifte til mere effektive kunstvandingsystemer. Effektivitetsforbedringer resulterer dog ikke altid i en samlet vandbesparelse, da det sparede vand kan anvendes til andre formål, som f.eks. mere vandintensive afgrøder eller kunstvanding over et større område. Dette kaldes reboundeffekten⁴⁶. Som følge af et fænomen, der kaldes det "hydrologiske paradoks", kan en øget kunstvandingseffektivitet desuden reducere overfladevandets tilbagevenden til vandløb, hvilket mindsker de grundlæggende strømme, som er gavnlige for downstreambrugere og følsomme økosystemer⁴⁷.

78 Installation af ny kunstvandingsinfrastruktur, som udvider det kunstvandede område, vil sandsynligvis øge presset på ferskvandsressourcerne, medmindre systemet anvender regnvand eller genanvendt vand. Kommissionens evalueringstøtteundersøgelse om den fælles landbrugspolitik indvirkning på vand (jf. fodnote 38) bekræftede denne risiko. Ifølge undersøgelsen har det hidtil været svært at garantere, at investeringer i kunstvanding er til gavn for vandforekomsterne, navnlig hvis det kunstvandede område øges de steder, hvor vandforekomsterne er under stress.

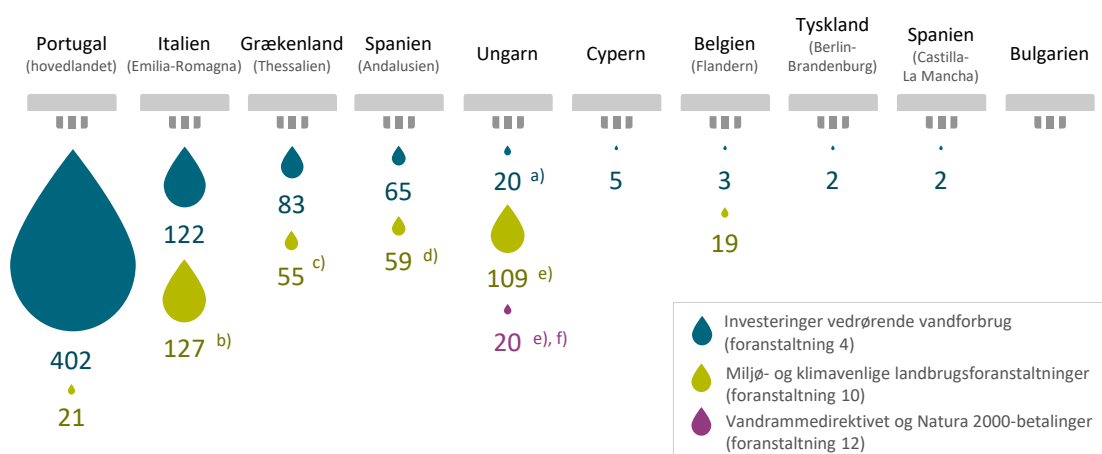
⁴⁶ OECD (2016), "Mitigating Droughts and Floods in Agriculture: Policy Lessons and Approaches", OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris.

⁴⁷ Det Europæiske Miljøagenturs rapport nr. 17/2020.

Støtte til investeringer i udvikling af landdistrikter

79 Med en enkelt undtagelse brugte alle de medlemsstater/regioner, vi vurderede, midler til udvikling af landdistrikter til at finansiere investeringer med indvirkning på vandanvendelsen (jf. [figur 18](#)). Nye vandingsanlæg og -infrastrukturer er støtteberettigede i alle ti medlemsstater/regioner, og investeringer i indvindingsinfrastruktur (f.eks. brønde) er støtteberettigede i mindst tre af dem. I halvdelen af de 24 programmer for udvikling af landdistrikter, der indgik i vores supplerende stikprøve, var investeringer i ny kunstvandingsinfrastruktur tilladt.

Figur 18 - ELFUL-midler med indvirkning på vandanvendelsen i landbruget (midler afsat eller udbetalt i millioner euro) (2014-2020)



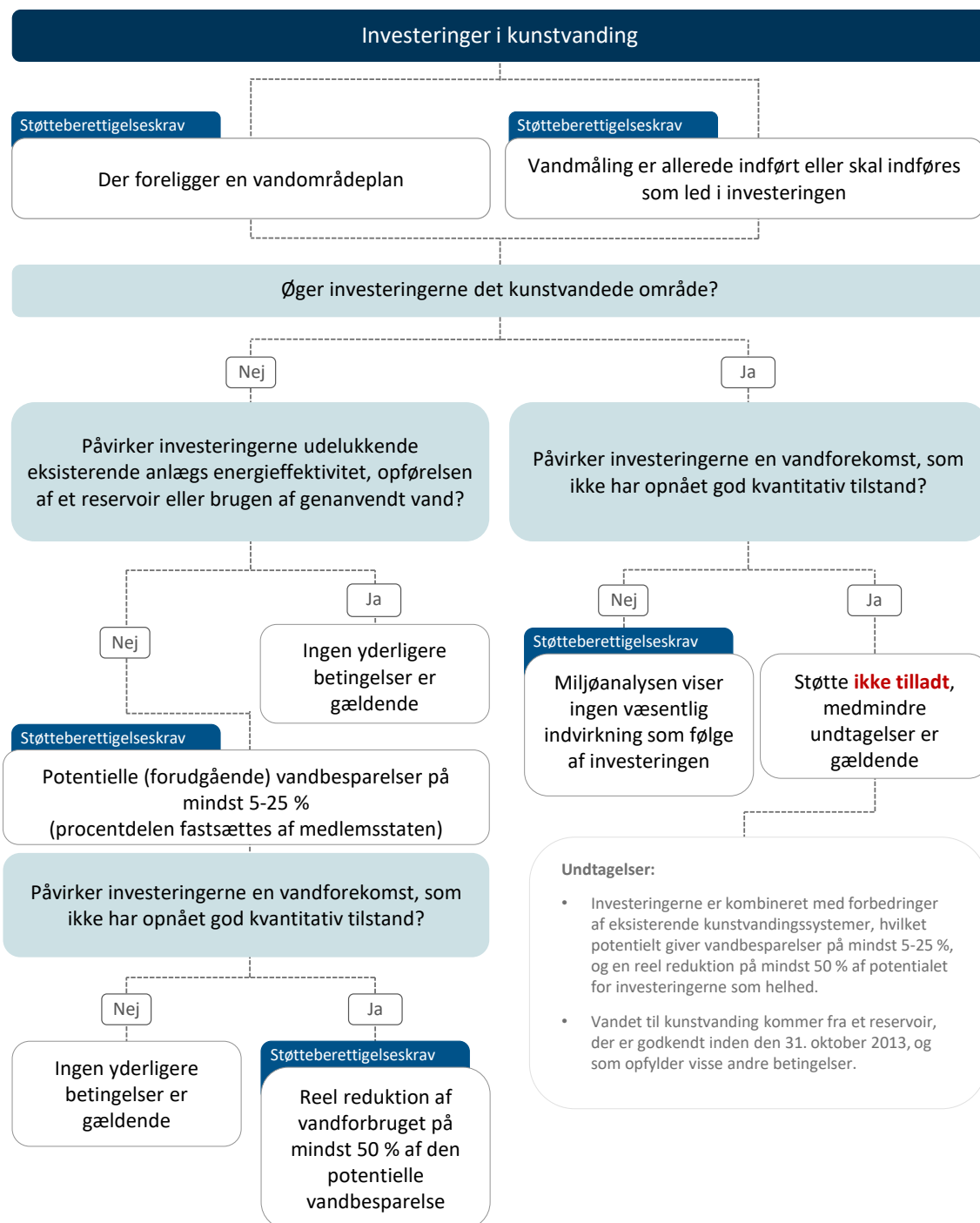
a) al offentlig støtte; b) svarer kun delvis til kunstvandede afgrøder; c) svarer kun delvis til foranstaltninger med indvirkning på vandforbruget; d) samlede anmeldte udgifter for 2014-2020; e) beløb betalt for ansøgningsåret 2018; f) kun Natura 2000-betalinger for at undlade at dræne og vande græsarealer.

Kilde: Revisionsretten baseret på data fra medlemsstaterne.

80 ELFUL-støtte til **investeringer i kunstvanding** er underlagt de betingelser, der er fastlagt i EU-bestemmelserne⁴⁸ (jf. [figur 19](#)). Medlemsstaterne kan også fastsætte yderligere krav. Med hensyn til visse investeringer kræver tre af de medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, potentielle vandbesparelser på over 5 %. I forbindelse med ny kunstvandingsinfrastruktur kræver fem medlemsstater/regioner dokumentation for rettigheder til jorden og/eller en gyldig vandindvindingstilladelse.

⁴⁸ Forordning (EU) nr. 1305/2013, artikel 46.

Figur 19 - Betingelser for kunstvandingsprojekter, som hører under udvikling af landdistrikter



Kilde: Revisionsretten på grundlag af artikel 46 i forordning (EU) nr. 1305/2013.

81 Nogle af de krav, der er beskrevet i [figur 19](#), forklares ikke yderligere i retsakterne. Det defineres f.eks. ikke i vandrammedirektivet, hvad der menes med overfladevandområdets kvantitative tilstand. Derfor skal medlemsstaterne definere, hvad de betragter som "mindre end god" kvantitativ tilstand, når det gælder overfladevandområder. I otte af de medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision, er det uklart, hvordan og også hvorvidt dette er defineret. Kommissionen har offentliggjort en ikkebindende vejledning om dette spørgsmål⁴⁹. Medlemsstaterne har også forskellige fortolkninger af, hvad en forøgelse af et kunstvandingsområde er, da de har mulighed for at medregne områder, der indtil for nylig blev kunstvandet, i kunstvandingsområdet. Nogle anser "indtil for nylig" for at være de seneste fem år, mens andre fortolker det som helt tilbage til 2004.

82 Eftersom EU-bestemmelserne muliggør flere fortolkninger og undtagelser (jf. [figur 19](#)), er der risiko for, at EU støtter kunstvandingsprojekter, som er i strid med målene i vandrammedirektivet. Med hensyn til den fælles landbrugspolitik efter 2020 har Kommissionen foreslået en vis forenkling af betingelserne for støtte til kunstvandingsprojekter. Investeringer i kunstvandning vil udtrykkeligt blive udelukket fra støtte, hvis de ikke bidrager til at opfylde vandrammedirektivets mål om at opnå god tilstand. En forøgelse af et kunstvandingsområde vil ikke være støtteberettiget, hvis kunstvandningen påvirker vandforekomster, hvis status er fastslået som mindre end god⁵⁰. Det vil være op til medlemsstaterne at indarbejde dette i deres betingelser for støtteberettigelse.

83 Overholdelsen af betingelserne i [figur 19](#) bliver ikke kontrolleret omhyggeligt. Otte af de medlemsstater/regioner, vi vurderede, oplyste, at de kontrollerer de grundlæggende krav (f.eks. kravet om vandmåling og potentielle vandbesparelser) på grundlag af projektansøgningen eller efterfølgende. Syv medlemsstater/regioner fremlagde dokumentation for efterfølgende kontrol af de reelle vandbesparelser. I fire tilfælde fremgik det ikke klart af dokumenterne, hvordan forøgelsen af de kunstvandede områder blev vurderet. Vi bad to medlemsstater/regioner om mere detaljerede projektoplysninger. Ud fra de dokumenter, vi modtog som svar, var det i nogle tilfælde uklart, hvordan kravene blev kontrolleret. Vi fandt ingen dokumentation overhovedet for nogle af kontrollerne, herunder de grundlæggende kontroller af vandmåling eller potentielle vandbesparelser.

⁴⁹ "Guidance document. Support through the EAFRD for investments in irrigation" (udgave: november 2014).

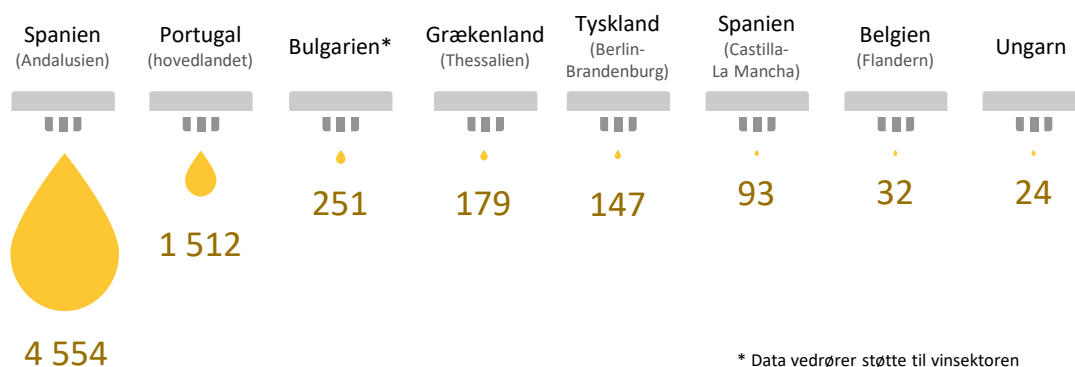
⁵⁰ COM(2018) 392 final, artikel 68, stk. 3, litra f).

Den fælles markedsordning

84 EU støtter også kunstvandingsinfrastruktur gennem den fælles markedsordning for tre sektorer, nemlig frugt og grøntsager, oliven og olivenolie samt vin. Frugt- og grøntsagssektoren modtager støtte til kunstvandingsinfrastruktur i 10 af de 11 medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision; oliven- og olivenoliesektoren i to medlemsstater/regioner og vinsektoren i tre. Alle medlemsstater/regioner yder støtte både til ny infrastruktur og til modernisering af eksisterende systemer - undtagen med hensyn til oliven- og olivenoliesektoren, hvor der kun ydes EU-støtte til forbedringer. De regler, der er gældende for investeringer, som finansieres under en fælles markedsordning, er ikke de samme som dem, der er gældende i forbindelse med udvikling af landdistrikter.

85 I de senere år har støtten til kunstvandingsprojekter i frugt- og grøntsagssektoren været højest i Spanien (Andalusien) og Portugal (jf. [figur 20](#)). I Frankrig og Cypern er de tilgængelige foranstaltninger kun blevet anvendt i en mindre grad eller slet ikke. I Italien (Emilia-Romagna) var myndighederne ikke i stand til at fremlægge data om kunstvandingsprojekter og de relaterede midler, kontroller og sanktioner.

Figur 20 - Anslået gennemsnitlig årlig EU-støtte til kunstvandingsprojekter under en fælles markedsordning (i tusind euro)



Kilde: Revisionsretten baseret på data fra medlemsstaternes myndigheder.

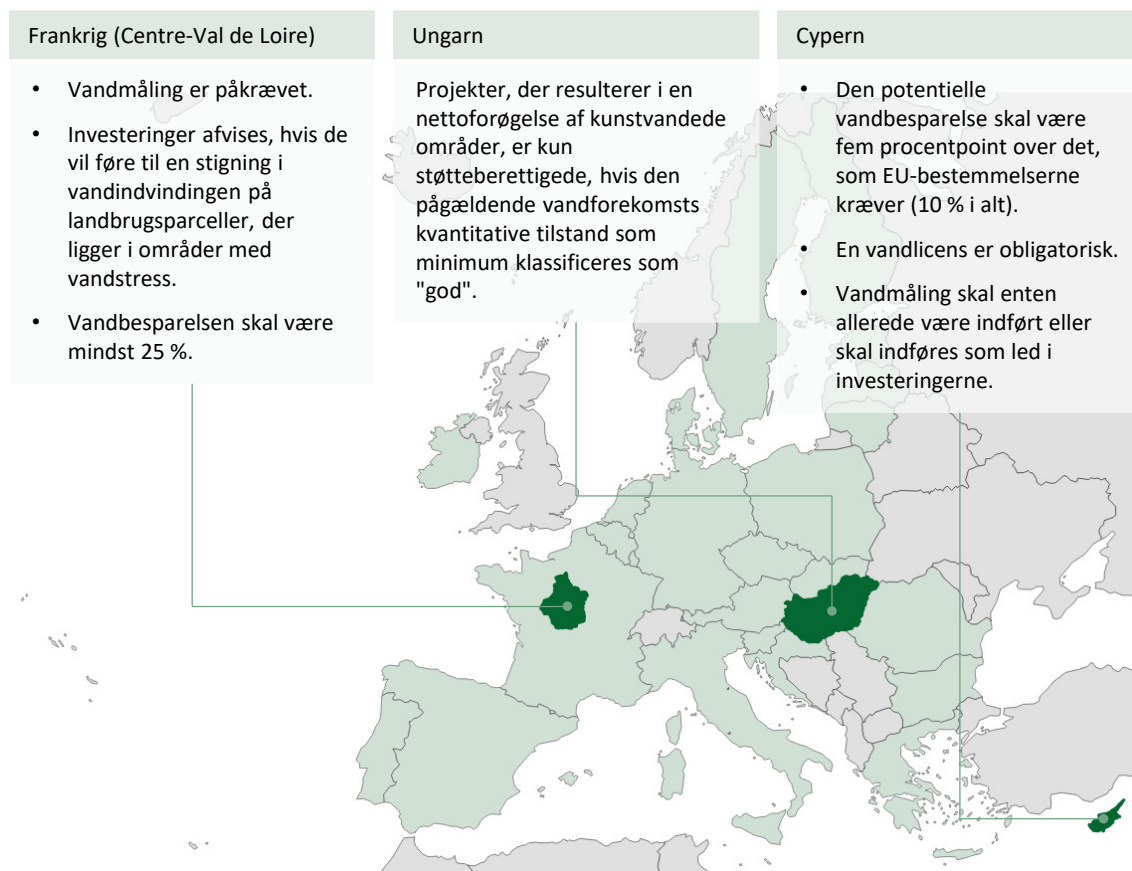
86 Såfremt investeringer til reduktion af vandanvendelsen i frugt- og grøntsagssektoren finansieres under overskriften "investeringer til fordel for miljøet"⁵¹, skal de:

- o reducere vandforbruget med mindst 5 %, såfremt der anvendes drypvanding eller lignende systemer
- o ikke resultere i en nettoforøgelse af kunstvandingsområdet, medmindre det samlede vandforbrug til kunstvanding på bedriften som helhed, også efter en udvidelse af området, ikke overstiger gennemsnittet af vandforbruget i de sidste fem år forud for investeringen.

87 Kunstvandingsinfrastruktur kan også finansieres under andre overskrifter såsom "produktionsplanlægning". Hvis det er tilfældet, kræver EU-bestemmelserne ikke nogen beskyttelsesforanstaltninger mod ikkebæredygtig vandanvendelse, sådan som de gør inden for rammerne af ELFUL-finansiering (jf. punkt **80**). I Spanien (Andalusien) i 2018 vedrørte 98 % af udgifterne til foranstaltninger vedrørende kunstvanding og bæredygtig vandanvendelse produktionsplanlægningsprojekter. Tre af de 11 medlemsstater, vi vurderede, gik længere end EU-bestemmelserne og fastsatte yderligere krav til nogle eller alle kunstvandingsprojekter (*figur 21*).

⁵¹ I overensstemmelse med artikel 3, stk. 4, sidste afsnit, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/892 af 13. marts 2017 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager (EUT L 138 af 25.5.2017, s. 57-91).

Figur 21 - Eksempler på yderligere krav til kunstvandingsprojekter finansieret under en fælles markedsordning



Kilde: Revisionsretten.

88 Medlemsstaternes myndigheder kontrollerer ikke i tilstrækkelig grad overholdelsen af betingelserne for de investeringer, der kommer miljøet til gavn (punkt 86). Efter vores gennemgang af retningslinjer, administrative tjeklister og rapporter fra kontroller på stedet fandt vi i de fleste medlemsstater/regioner ingen dokumentation for kontrol af overholdelsen af de miljøkrav, der gælder for finansiering under en fælles markedsordning.

89 Generelt er finansiering under en fælles markedsordning af ny kunstvandingsinfrastruktur og forbedringer af eksisterende systemer forbundet med færre miljømæssige beskyttelsesforanstaltninger, end hvad der er tilfældet med ELFUL. Visse typer investeringer er underlagt betingelser vedrørende vandbesparelser og en forøgelse af kunstvandede områder, men der er ingen krav om, at en vandmåler skal være installeret før eller som led i en investering.

Konklusioner og anbefalinger

90 I 2000 indførte EU vandrammedirektivet med henblik på at opnå en "god" tilstand for alle EU's vandforekomster inden 2015 eller (med begrundede undtagelser) senest i 2027. Dette omfattede mål for vandmængden. Vores revision viste, at støtten til landbruget ikke konsekvent var i overensstemmelse med de vandpolitiske mål.

91 Selv om EU's vandpolitik indeholder beskyttelsesforanstaltninger mod ikkebæredygtig vandanvendelse, gælder der ofte undtagelser for landbrugsproducenter. Siden 2009 har medlemsstaterne gjort fremskridt med hensyn til at indføre ordninger for forhåndstilladelse til vandindvinding, systemer, der er i stand til at opdage ulovlig vandanvendelse, og mekanismer for prissætning med potentiale til at fremme vandeffektivitet. Vi bemærker dog, at:

- der stadig er mange undtagelser for landbrugerne, når det gælder tilladelse til vandindvinding i de medlemsstater, vi undersøgte (også i regioner med vandstress) (punkt [27-30](#))
- mange medlemsstater ikke anvender princippet om dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder i landbruget, sådan som de gør i andre sektorer (punkt [36-44](#)).

92 Kommissionen overvåger medlemsstaternes gennemførelse af vandrammedirektivet og er af den opfattelse, at den kunne forløbe hurtigere (punkt [45-52](#)).

Anbefaling 1 - Anmode om begrundelser for undtagelserne fra gennemførelsen af vandrammedirektivets i landbruget

Kommissionen bør:

anmode medlemsstaterne om at begrunde prissætningen for vand i landbruget og undtagelserne fra kravet om forhåndstilladelse til vandindvinding og gøre rede for grundlaget for at konkludere, at disse ikke har en væsentlig indvirkning på vandforekomsternes tilstand.

Tidsramme: 2025

93 De direkte betalingsordninger under den fælles landbrugspolitik pålægger ikke direkte landbrugerne forpligtelser til bæredygtig vandanvendelse. EU's regler for frivillig koblet støtte gør det muligt for medlemsstaterne at støtte vandintensive afgrøder i regioner med vandstress uden nogen kontroller eller miljømæssige beskyttelsesforanstaltninger. De forhåndsbetingelser, der gælder for vandsektoren i forbindelse med midlerne til udvikling af landdistrikter, har tilskyndet medlemsstaterne til at opgradere deres prissætningspolitikker for vand. Forhåndsbetingelserne vil dog sandsynligvis ikke blive bibeholdt i den fælles landbrugspolitik efter 2020 (punkt [47-49](#) og punkt [53-61](#)).

94 Flere medlemsstater anvender frivillig koblet støtte til at finansiere vandintensive afgrøder i områder med vandstress (punkt [60](#) og [61](#)).

95 Den anden betingelse for god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM 2) i forbindelse med krydsoverensstemmelse har potentiale til at mindske overudnyttelsen af vandressourcer i landbruget ved at tilskynde landbrugerne til at overholde medlemsstaternes godkendelsesprocedurer for vandindvinding. EU-bestemmelserne pålægger ikke alle de landbrugere, som modtager midler under den fælles landbrugspolitik, forpligtelser vedrørende krydsoverensstemmelse, og medlemsstaterne gør relativt begrænset brug af GLM 2 til at beskytte vandressourcerne. Ingen af medlemsstaterne i vores revision foretager omfattende kontroller af GLM 2-kravene (punkt [62-68](#)).

Anbefaling 2 - Knytte betalinger under den fælles landbrugspolitik til overholdelse af miljøstandarder

Kommissionen bør:

- a) gøre støtte til udvikling af landdistrikter, der anvendes til investeringer i kunstvanding, betinget af gennemførelsen af politikker, som tilskynder til bæredygtig vandanvendelse i medlemsstaterne
- b) knytte alle betalinger til landbrugerne under den fælles landbrugspolitik, herunder betalinger foretaget gennem den fælles markedsordning, til udtrykkelige miljøkrav vedrørende bæredygtig vandanvendelse, også gennem konditionalitet
- c) kræve beskyttelsesforanstaltninger for at forhindre ikkebæredygtig vandanvendelse i forbindelse med afgrøder finansieret gennem frivillig koblet støtte.

Tidsramme: 2023 (starten på den nye periode for den fælles landbrugspolitik)

96 Kommissionen har til en vis grad medtaget principperne for bæredygtig vandanvendelse i bestemmelserne om finansieringsmekanismerne under den fælles landbrugspolitik, f.eks. udvikling af landdistrikter og markedsstøtte. Midler til udvikling af landdistrikter kan finansiere landbrugsmetoder og infrastruktur, som forbedrer vandmængden. Midlerne til udvikling af landdistrikter og markedsstøtte kan også finansiere kunstvandingsprojekter. Betalinger af denne type er knyttet til visse forpligtelser, men EU-bestemmelserne er inkonsekvente på tværs af programmerne, hvilket muliggør forskellige fortolkninger og undtagelser (punkt [69-89](#)).

97 Medlemsstaterne har til en vis grad anvendt midler til udvikling af landdistrikter og markedsstøtte for at tilskynde til bæredygtig vandanvendelse i landbruget. Vi konstaterede følgende:

- Programmer for udvikling af landdistrikter støtter sjældent vandbindingsforanstaltninger og infrastruktur til genbrug af vand (punkt [70-72](#)).
- Der anvendes EU-midler til at støtte nye kunstvandingsprojekter i de medlemsstater/regioner, der var omfattet af vores revision (punkt [75-79](#), [84](#) og [85](#)).

- o Medlemsstaterne kontrollerer ikke i tilstrækkelig grad overholdelsen af de miljømæssige betingelser, der er knyttet til midlerne til udvikling af landdistrikter og markedsstøtte (punkt **80-83** og **86-89**).

98 Kommissionens forslag til den fælles landbrugspolitik efter 2020 vil udtrykkeligt udelukke støtte til investeringer i kunstvanding, som ikke bidrager til at opfylde vandrammedirektivets mål om at opnå god tilstand. En forøgelse af et kunstvandingsområde vil ikke længere være støtteberettiget, hvis den påvirker vandforekomster, hvis status er mindre end god (punkt **82**).

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

Kommissionen bør:

- a) når den godkender medlemsstaternes strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, sikre, at medlemsstaterne anvender bestemmelserne for den fælles landbrugspolitik efter 2020, således at finansierede kunstvandingsprojekter bidrager til målene i vandrammedirektivet
- b) evaluere indvirkningen af midlerne til udvikling af landdistrikter og markedsstøtte på vandanvendelsen i den fælles landbrugspolitik efter 2020.

Tidsramme: 2023 (starten på den nye periode for den fælles landbrugspolitik) og 2026 (midtvejsevaluering)

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 14. juli 2021.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Forkortelser

BPS: Grundbetalingsordningen

EEA: Det Europæiske Miljøagentur

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne

GLM: God landbrugs- og miljømæssig stand

LF: Lovgivningsbestemt forvaltningskrav

OECD: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

SAPS: Den generelle arealbetalingsordning

Glossar

Afkoblet støtte: EU-betalinger til landbrugere, som ikke er knyttet til produktionen af et bestemt produkt.

Copernicus: EU's jordobservations- og overvågningssystem, som indsamler og behandler data fra satellitter og jordbaserede sensorer med henblik på at levere miljø- og sikkerhedsoplysninger.

Direkte betalinger: Landbrugsstøttebetalinger, der foretages direkte til landbrugere, f.eks. vedrørende arealrelateret støtte.

Frivillig koblet støtte: En frivillig måde, hvorpå medlemsstaterne - baseret på produktionsmængder - kan yde direkte EU-landbrugsstøtte til landbrugere, som vælger at ansøge om støtte på dette grundlag.

God landbrugs- og miljømæssig stand: Den stand, landbrugerne skal holde al landbrugsjord i - især arealer, der ikke aktuelt anvendes til produktion - med henblik på at modtage visse betalinger under den fælles landbrugspolitik. Omfatter f.eks. forhold med relation til vand- og jordforvaltning.

Grundbetalingsordning: En EU-landbrugsordning, som udbetaler støtte til landbrugere baseret på deres støtteberettigede areal.

Grøn betaling: Arealbaseret betaling til landbrugsmetoder, som er til gavn for miljøet og klimaet.

Indvinding: Fjernelse eller omledning af vand fra et vandmiljø.

Konvergens: Processen for justering af betalingsrettigheder til landbrugerne for at afspejle det nationale eller regionale gennemsnit med henblik på at sikre en mere rimelig fordeling af direkte landbrugsstøtte.

Krydsoverensstemmelse: En mekanisme, der indebærer, at landbrugere for at modtage betalinger skal opfylde krav vedrørende miljø, fødevarer sikkerhed, dyresundhed, dyrevelfærd og arealforvaltning.

Kvalitetskontrol: En evaluering for at identificere eventuelle overlapninger, huller, uoverensstemmelser eller forældede foranstaltninger i den retlige ramme for et politikområde.

Kvantitativ tilstand: Et udtryk for, i hvilken grad et vandområde er direkte og indirekte berørt af indvinding.

Lovgivningsbestemt forvaltningskrav: En EU-regel eller national regel om forvaltning af landbrugsarealer, som har til formål at beskytte menneskers, dyrs og planters sundhed samt dyrevelfærden og miljøet.

Omkostningsdækning: Et princip om, at brugeren af en tjeneste betaler for omkostningerne ved denne tjeneste, og at tjenesteyderens samlede indtægt er lig med (eller overstiger) leveringsomkostningerne.

Program for udvikling af landdistrikter: Et sæt nationale eller regionale flerårige mål og tiltag, som Kommissionen har godkendt, til gennemførelse af EU's politik for udvikling af landdistrikter.

Vandområde: En sø, et reservoir, et vandløb, en flod eller en kanal, et overgangsvandområde langs en kystlinje, en kystvandsstrækning eller en separat mængde grundvand.

Vandområdeplan: Et dokument, der omhandler forvaltningen af et udpeget vandløbsopland i EU, og som indeholder de foranstaltninger, der er planlagt for at opfylde målene i vandrammedirektivet.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

Tidsplan

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=59355>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten.

Revisionsarbejdet blev ledet af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Ildikó Preiss, attaché Charlotta Törneling, ledende administrator Emmanuel Rauch, opgaveansvarlig Els Brems, viceopgaveansvarlig Paulo Braz og revisorerne Greta Kapustaite, Georgios Karakatsanis, Szilvia Kelemen, Dimitrios Maniopoulos, Dainora Venckeviciene og Krzysztof Zalega. Thomas Everett ydede sproglig støtte. Marika Meisenzahl ydede grafisk støtte.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2021.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Videreanvendelse af følgende billeder er tilladt med angivelse af ophavsretsindehaver, kilde og fotografer/arkitekter (hvis oplyst):

Figur 1: © World Resources Institute, Aqueduct, tilgået 22.3.2021.

Figur 5, 9, 14, 18 og 20: Ikoner lavet af [Pixel perfect](#) fra <https://flaticon.com>

Figur 13: © Den Europæiske Revisionsret og World Resources Institute, Aqueduct, tilgået 22.3.2021.

Figur 17:

Billede øverst til venstre: © Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen 2021/Xavier Lejeune.

Billede øverst til højre: © Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen 2021/Lukasz Kobus.

Billede nederst til venstre: © Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen 2021/Michal Cizek.

Billede nederst til højre: © Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen 2021/Pedro Rocha.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsrets politik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| PDF | ISBN 978-92-847-6693-2 | ISSN 1977-5636 | doi:10.2865/623611 | QJ-AB-21-022-DA-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-6669-7 | ISSN 1977-5636 | doi:10.2865/893867 | QJ-AB-21-022-DA-Q |

En fjerdedel af alt det vand, der indvindes i EU, anvendes i landbruget, navnlig til kunstvanding. Mange regioner er allerede ramt af vandknaphed, og klimaændringerne kommer sandsynligvis til at forværre dette. I vandrammedirektivet fastsættes der et mål om, at alle vandforekomster skal have opnået en god tilstand senest i 2027, men opfyldelsen af dette mål er væsentligt forsinket. Den støtte, der ydes til landbrugere under den fælles landbrugspolitik, påvirker landbrugets vandanvendelse på forskellige måder. Vi konstaterede, at landbrugspolitikkerne ikke konsekvent var i overensstemmelse med EU's vandpolitik. Vi anbefaler, at medlemsstaterne begrundes undtagelserne fra gennemførelsen af vandrammedirektivet i landbruget bedre, og at Kommissionen knytter betalinger under den fælles landbrugspolitik til miljøstandarder, som vedrører bæredygtig vandanvendelse.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors