EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.10.2021
COM(2021) 1000 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2016-2019

{SWD(2021) 1001 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Durchführung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2016–2019

1. DAS PROBLEM

Nährstoffe wie Stickstoff (N) und Phosphor (P) sind wesentliche Elemente für Pflanzen. Sie werden häufig als Düngemittel in der Landwirtschaft eingesetzt, um höhere Erträge und qualitativ hochwertige Erzeugnisse zu gewährleisten. Die steigende Nachfrage in der Lebensmittelproduktion hat jedoch zu einer Zunahme der Produktion und des Einsatzes von Düngemitteln geführt, was mit erheblichen Ineffizienzen einhergeht und zu einer Verunreinigung von Wasser, Luft und Boden führt, die sich auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt auswirkt.

Auf globaler Ebene überschreitet der Übergang von Stickstoff- und Phosphorüberschüssen in die Umwelt bereits die sicheren Belastungsgrenzen unseres Planeten und stellt eine ernsthafte Bedrohung für die Natur und das Klima dar[1]. Europa leistet einen erheblichen Beitrag zu dieser Art von Verschmutzung, und die Europäische Umweltagentur (EUA) schätzt, dass in Europa der Grenzwert für Stickstoffverluste um den Faktor 3,3 und der Grenzwert für Phosphorverluste um den Faktor 2 überschritten werden[2].

Die Biodiversitätsstrategie[3] und die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“[4] setzen ein gemeinsames Ziel, die Nährstoffverluste in die Umwelt bis 2030 um mindestens 50 % zu verringern und gleichzeitig die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten. Die Richtlinie 91/676/EWG[5] des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (im Folgenden „Nitratrichtlinie“) ist ein wichtiger Rechtsakt zur Erreichung dieses Ziels und anderer Ziele des Grünen Deals[6] der EU.

Die Nitratrichtlinie stellt darüber hinaus eine grundlegende Maßnahme im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie[7] dar, nach der alle europäischen Oberflächengewässer - Seen, Flüsse, Übergangs- und Küstengewässer – sowie das Grundwasser bis spätestens 2027 einen „guten Zustand“ erreichen müssen. Zusammen mit der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser[8]

1 Steffen, W. u. a., 2015, 'Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet', Science, 347(6223), S. 1259855.

2 Gemeinsamer EUA-/BAFU-Bericht (2020) Is Europe living within the limits of our planet? An assessment of Europe's environmental footprints in relation to planetary boundaries.

3 Mitteilung der Kommission – EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM/2020/380 final.

4 Mitteilung der Kommission – „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM/2020/381 final.

5 Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

6 Mitteilung der Kommission – Der europäische Grüne Deal, COM/2019/640 final.

7 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

8 Richtlinie des Rates über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG).

spielt die Nitratrichtlinie eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung des Zustands der Gewässer in der EU, da die Nährstoffbelastung eine der Hauptursachen für das Nichterreichen eines guten Zustands ist[9,10]. Darüber hinaus ist die Nitratrichtlinie ein wesentliches Instrument zur Verhinderung der Nährstoffverunreinigung von Küsten- und Meeresgewässern im Rahmen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie[11,12].

Die Nitratrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten,

– Gewässer zu bestimmen, die von Nitratverunreinigung betroffen und gefährdet sind, sowie die Gebiete, die in diese Gewässer entwässern und in denen die Landwirtschaft erheblich zu dieser Verunreinigung beiträgt, als durch Nitrat gefährdete Gebiete auszuweisen;

– Aktionsprogramme mit Maßnahmen zur Verringerung und Verhütung der Nitratverunreinigung zu entwickeln, diese Programme in den durch Nitrat gefährdeten Gebieten oder in dem gesamten Hoheitsgebiet anzuwenden und diese Maßnahmen zu verstärken, sobald sich herausstellt, dass sie nicht ausreichen, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen.

Außerdem sieht sie vor, dass die Kommission das Europäische Parlament und den Rat alle vier Jahre auf Grundlage von Berichten der Mitgliedstaaten über den Stand der Durchführung der Richtlinie informiert.

Diesem Bericht liegt eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen **(**SWD(2021) 1001**)** bei, die Karten und Tabellen zu Indikatoren für Nährstoffbelastungen aus landwirtschaftlichen Quellen, Wasserqualität und ausgewiesenen gefährdeten Gebieten enthält.

2. ENTWICKLUNG DER BELASTUNG DURCH DIE LANDWIRTSCHAFT

Landwirtschaftliche Fläche und Nutztierbestand[13]

Die landwirtschaftliche Fläche der EU macht rund 47 % der gesamten Fläche der EU-27 und des Vereinigten Königreichs aus. Zwischen 2010 und 2019 stieg die landwirtschaftliche Produktion um 14,5 % an.

Geschätzt 81 % des landwirtschaftlichen Eintrags in aquatische Systeme und 87 % der Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in die Atmosphäre sind auf die Tierproduktion zurückzuführen[14].

Die höchsten Werte für die Tierbesatzdichte, ausgedrückt in Großvieheinheiten je Hektar, wurden in den Niederlanden (3,8) mit einem zunehmenden Trend seit 2013, Malta (2,9) mit einem rückläufigen Trend seit 2010 und Belgien (2,8) mit einem stabilen Trend seit 2005 festgestellt.

Nährstoffbilanz[15]

9 European waters – Assessment of status and pressures 2018 – Europäische Umweltagentur.

10 SWD(2019) 30 final – A European Overview of the second River Basin Management Plans.

11 Richtlinie 2008/56/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt.

12 EEA Report No 17/2019, Marine messages II.

13 Tabellen 1 bis 9 und Karten 1 bis 5 der Arbeitsunterlage.

14 Westhoek H., Lesschen J.P., Leip A., Rood T., Wagner S., De Marco A., Murphy-Bokern D., Pallière C., Howard C.M., Oenema O. & Sutton M.A. (2015) Nitrogen on the Table: The influence of food choices on nitrogen emissions and the European environment. (European Nitrogen Assessment Special Report on Nitrogen and Food.) Centre for Ecology & Hydrology, Edinburgh, Vereinigtes Königreich.

Der Begriff „Nährstoffbilanz“ ist definiert als die Differenz zwischen den Nährstoffeinträgen (im Wesentlichen Düngemittel) in ein Bewirtschaftungssystem und den Nährstoffausträgen (im Wesentlichen geerntete Kulturen und Futter) aus einem Bewirtschaftungssystem. Ein Nährstoffüberschuss tritt dann auf, wenn die Pflanzen nicht alle Nährstoffe aufnehmen, und entspricht einem potenziellen Verlust an die Umwelt, während eine negative Bilanz darauf hindeutet, dass der Boden überbeansprucht wird, wobei ein Risiko besteht, dass die Bodenfruchtbarkeit abnimmt. Eurostat hat die Verwendung einer gemeinsamen Methodik[16] zur Berechnung der Nährstoffbilanzen angeregt, diese wird jedoch nicht von allen Mitgliedstaaten eingesetzt, was den Vergleich erschwert. Einige Mitgliedstaaten melden gar keine Nährstoffbilanzen an Eurostat[17].

Für die EU-27 und das Vereinigte Königreich wurde vom Berichtszeitraum 2008–2011 bis zum Zeitraum 2012–2015 auf der Ebene der EU-28 ein leichter Anstieg sowohl der Stickstoff- als auch der Phosphat-Nettobilanz von 31,8 auf 32,5 kg N/ha bzw. von 1,8 auf 2,0 kg P/ha verzeichnet. Für den Zeitraum 2016–2019 ist die Stickstoffbilanz für Belgien, Luxemburg, die Niederlande und Zypern höher als 100 kg/ha. Die Phosphatbilanz ist für Irland, Malta und Zypern höher als 20 kg/ha. Seit 2008 war bei den Mitgliedstaaten, die einen hohen Nährstoffüberschuss aufwiesen, der einzige Rückgang in Bezug auf die Phosphatbilanz in Malta zu verzeichnen.

Stickstoffeinträge aus landwirtschaftlichen Quellen in die Umwelt[18]

Bedauerlicherweise haben 13 Mitgliedstaaten[19] keine Informationen über Stickstoffeinträge aus landwirtschaftlichen Quellen in die Gewässer übermittelt. Auf der Grundlage der Daten derjenigen Mitgliedstaaten, die diese Informationen übermittelt haben, ist die Landwirtschaft für 22 % bis 99 % der gesamten Stickstoffeinträge in die Umwelt verantwortlich (durchschnittlich 77 %) und sie stellt damit die wichtigste Quelle dar. Im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Betrachtet man die 14 Mitgliedstaaten, die Daten für die letzten beiden Berichtszeiträume gemeldet haben, so ging der auf die Landwirtschaft zurückzuführende Anteil an den Stickstoffeinträgen in sechs Mitgliedstaaten zurück, während er in acht Mitgliedstaaten anstieg.

3. FESTSTELLUNG, WO DIE VERUNREINIGUNG ERFOLGT

Vorzeigeerfolg 1 – Darstellung für einen besseren Zugang zu den Nitratmeldedaten
Die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission entwickelte eine Online-Darstellung, die den Zugang zu den Meldedaten im Rahmen der Nitratrichtlinie ermöglicht. Für die Wasserqualität sind regionale Aufzeichnungen und sogar Aufzeichnungen einzelner Messstationen zugänglich, darüber hinaus werden landwirtschaftliche Daten bereitgestellt.

Überwachung[20]

Gemäß der Nitratrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten geeignete Überwachungsprogramme ausarbeiten und durchführen, um die Wirksamkeit der

15 Tabellen 10 bis 17 der Arbeitsunterlage.
16 Methodology and Handbook Eurostat/OECD Nutrient Budgets (2013).
17 BE, CY, DK, EE, EL, LT, LU, MT.
18 Tabelle 18 der Arbeitsunterlage.
19 AT, BG, DK, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LU, MT, RO.
20 Tabellen 19 bis 23 und Abbildungen 1 bis 5 der Arbeitsunterlage.

Aktionsprogramme zu bewerten. In der Richtlinie sind Grundsätze und Kriterien für die Wasserüberwachung festgelegt, für Aspekte wie die Dichte des Überwachungsnetzes, die Stabilität und die Häufigkeit der Probenahme sind jedoch weiterhin die Mitgliedstaaten zuständig.

Die Mitgliedstaaten wurden zum ersten Mal aufgefordert, über jede Überwachungsstation zu berichten, die aus dem Überwachungsnetz herausgenommen wurde, sowie über die Gründe für diese Herausnahme und die für den Fall einer anhaltenden Verunreinigung eingerichteten alternativen Stationen. In den letzten beiden Berichtszeiträumen konnten Trends für 83 % der Grundwasserstationen (in Schweden jedoch nur für 20 %) und für 75 % der Oberflächenwasserstationen (in Griechenland, Lettland, Malta, der Slowakei, Schweden und Ungarn jedoch für weniger als 50 %) berechnet werden.

Bei salzhaltigen Gewässern ist zu begrüßen, dass der zwischen 2008 und 2015 beobachtete starke Rückgang um 29 % der Gesamtzahl von Überwachungsstationen teilweise durch zusätzliche Überwachungsstationen ausgeglichen wurde. Bedauerlicherweise ist die Zahl der Überwachungsstationen für salzhaltige Gewässer in einigen Mitgliedstaaten[21] jedoch nach wie vor relativ gering. Die Überwachung von Salzwasser ist sehr wichtig, um die Verunreinigung der Meeresgewässer und die Auswirkungen auf die biologische Vielfalt der Meere zu ermitteln.

Grundwasser[22]

Im Zeitraum 2016–2019 wurde bei 14,1 % der Grundwasserstationen noch ein Jahresdurchschnittswert von mehr als 50 mg Nitrat je Liter gemessen, eine Situation, die mit dem vorherigen Berichtszeitraum vergleichbar ist, in dem bei 13,2 % der Stationen mehr als 50 mg/l gemessen wurden.

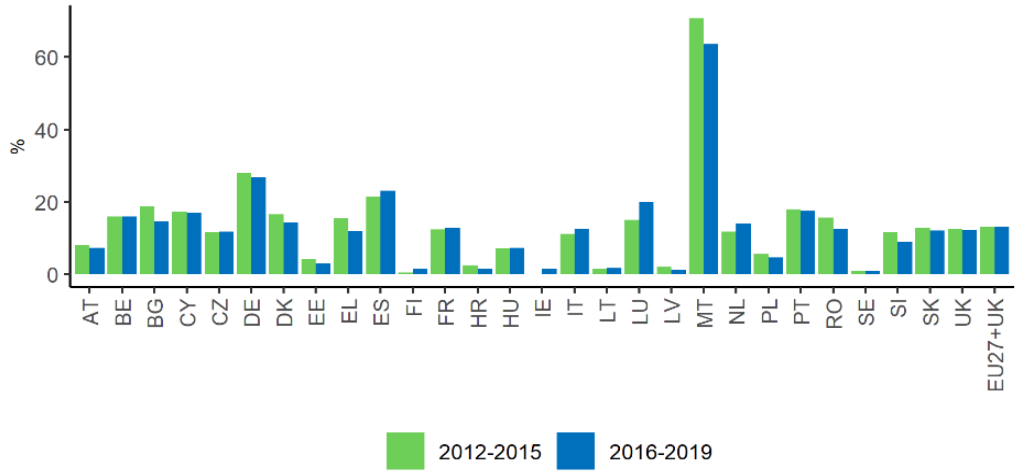


Abbildung 1: Prozentualer Anteil der Grundwasserstationen, in denen mehr als 50 mg Nitrat je Liter gemessen wurden

21 FR, HR.

22 Tabellen 24 bis 27, Abbildungen 6 bis 9 und Karten 6 bis 17 der Arbeitsunterlage.

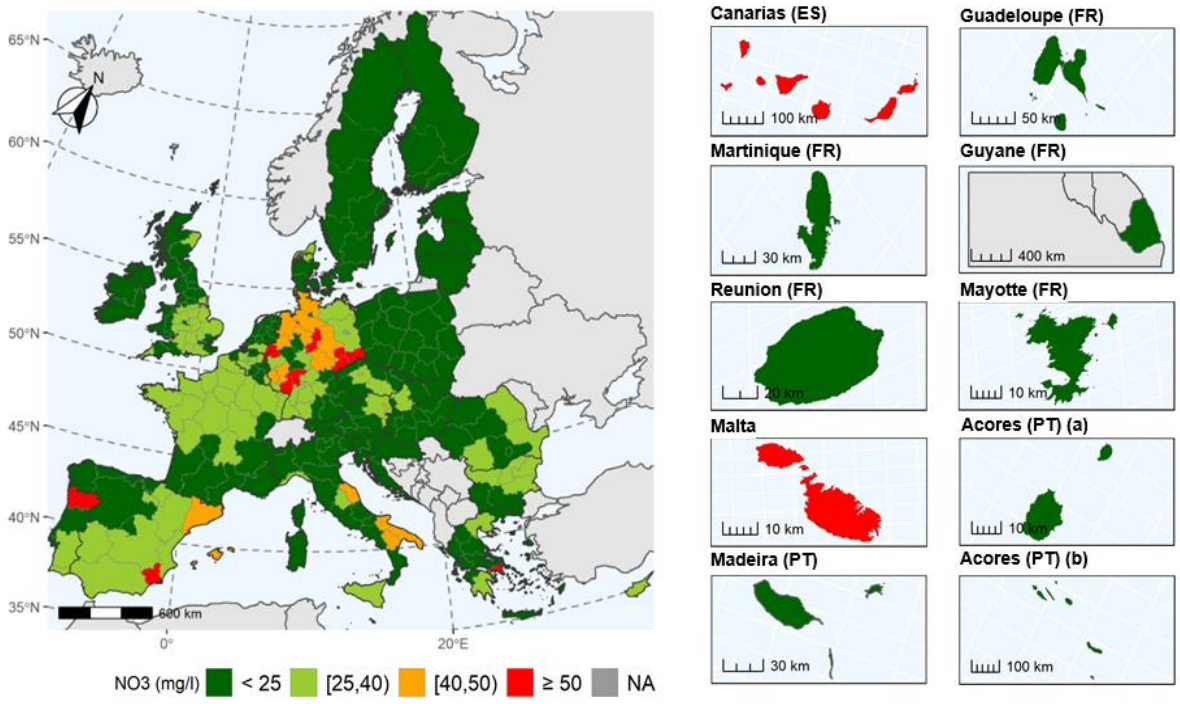


Abbildung 2: Durchschnittliche jährliche Nitratkonzentrationen im Grundwasser auf NUTS-2-Ebene für den Berichtszeitraum 2016–2019

Oberflächengewässer[23]

Nitrat und Phosphor in Oberflächengewässern können zu Eutrophierung führen, d. h. zu einer Sauerstoffverknappung durch eine Algenblüte, die Auswirkungen auf Süßwasser- und Salzwasserökosysteme hat. Die Eutrophierung, sei es durch Nitrat oder auch durch Phosphor verursacht, verpflichtet die Mitgliedstaaten, im Rahmen der Richtlinie Abhilfemaßnahmen für diese Gewässer zu ergreifen[24].

Für die Bewertung des trophischen Zustands hat die Kommission empfohlen, der Klassifikation des Leitfadens zur Eutrophierung zu folgen, der für die Wasserrahmenrichtlinie verwendet wurde[25]; dies war in den meisten Mitgliedstaaten der Fall. Die für diese Bewertung verwendeten Parameter wiesen jedoch große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf.

Auf EU-Ebene wurden 36 % der Flüsse und 32 % der Seen, 31 % der Küstengewässer und 32 % der Übergangsgewässer sowie 81 % der Meeresgewässer als eutroph gemeldet. Andererseits sind bedauerlicherweise für Binnenoberflächengewässer auch keine Trends zum trophischen Zustand auf EU-Ebene verfügbar, da es an Daten mangelt und die von den Mitgliedstaaten

23 Tabellen 28 bis 44, Abbildungen 10 bis 20 und Karten 18 bis 43 der Arbeitsunterlage.

24 Der Gerichtshof der Europäischen Union urteilte (Rechtssache C-258/00), dass es sich nicht mit der Systematik und Zielsetzung der Richtlinie vereinbaren lässt, wenn bestimmte Arten von Gewässern ausgeschlossen werden, weil bei der Verunreinigung dieser Gewässer angeblich Phosphor eine wichtige Rolle spielt.

25 Leitliniendokument Nr. 23 über die Bewertung von Eutrophierung im Kontext der europäischen Wasserpolitik.

angewandten Methoden zur Bestimmung des trophischen Zustands unterschiedlich sind.

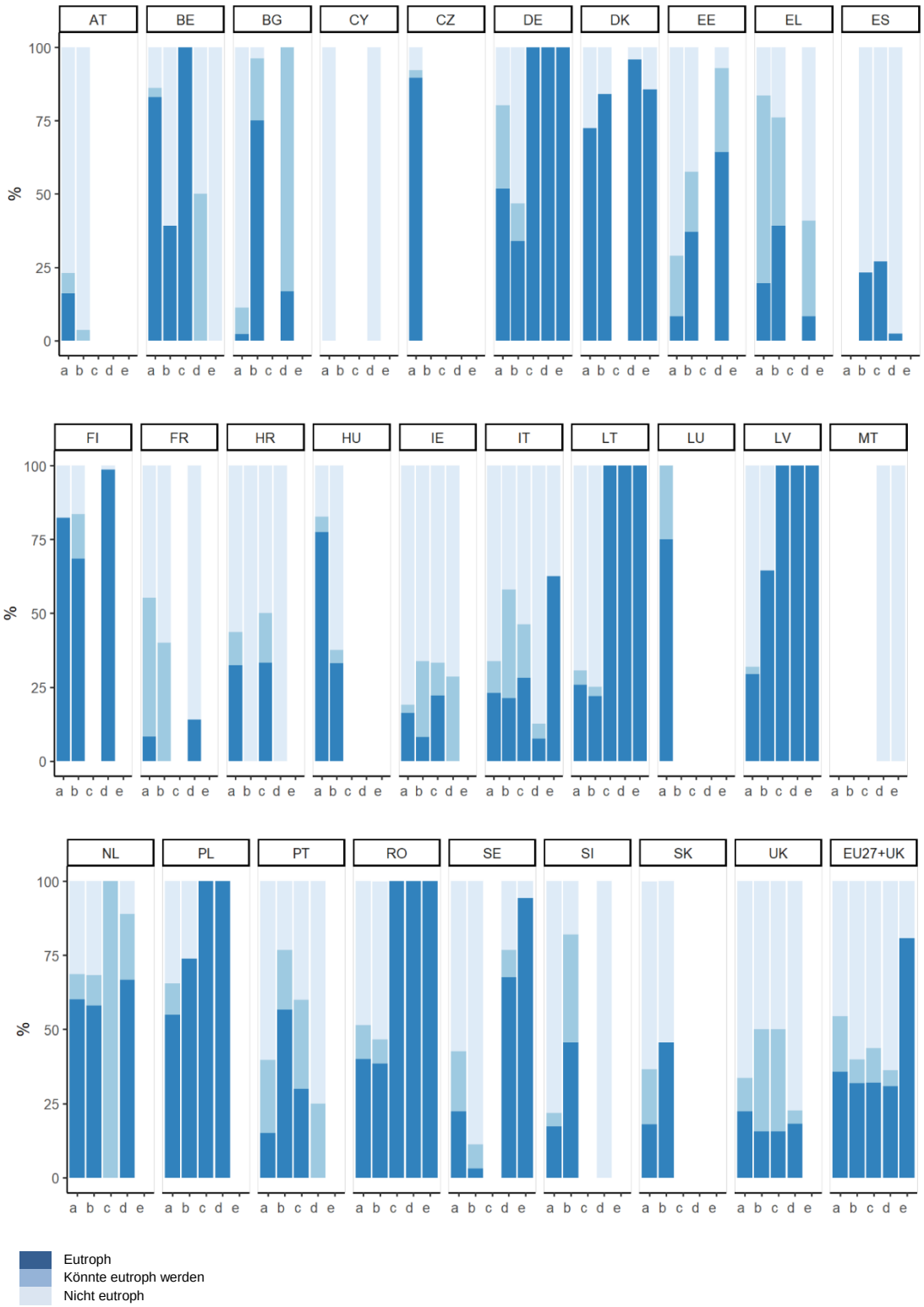


Abbildung 3: Frequenzdiagramm des trophischen Zustands von Flüssen (a), Seen (b), Übergangsgewässern (c), Küstengewässern (d) und Meeresgewässern (e) im Berichtszeitraum 2016–2019

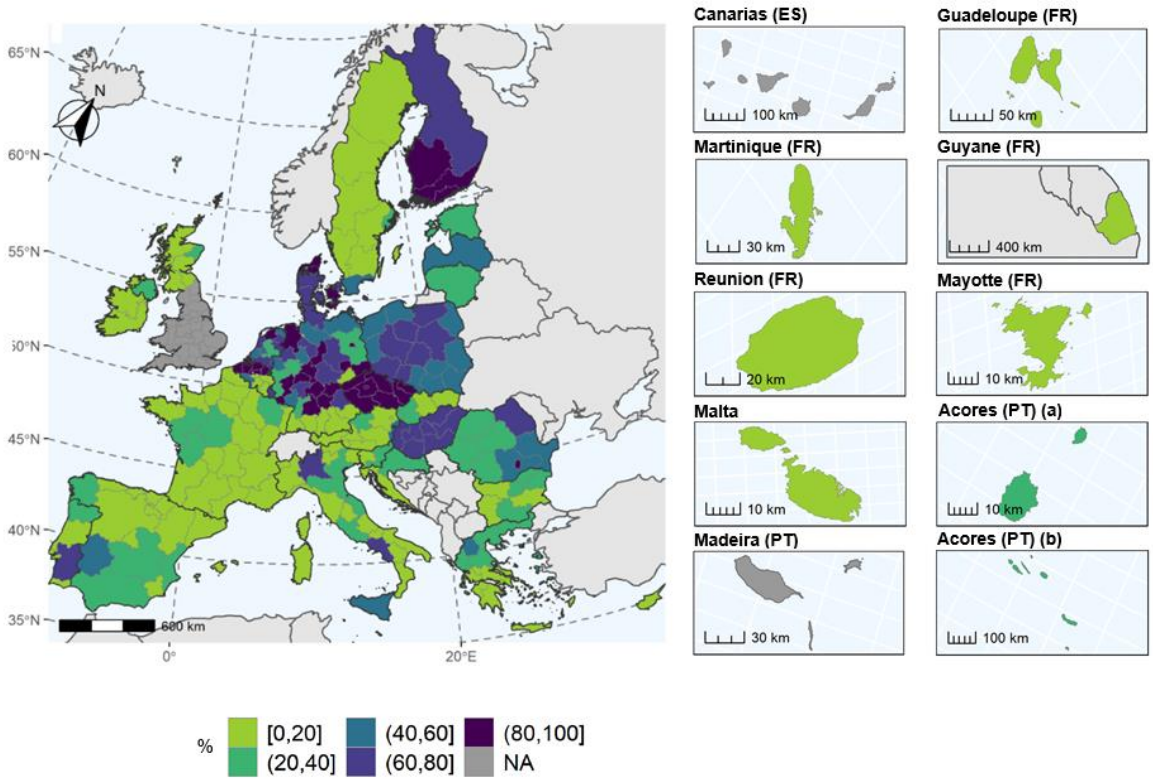


Abbildung 4: Prozentualer Anteil der Oberflächengewässer-Stationen (alle Kategorien) mit eutrophem Zustand auf NUTS2-Ebene für den Berichtszeitraum 2016–2019

Vorzeigeerfolg 2 – Konferenz „Our Baltic“
Angesichts des sehr akuten Eutrophierungsproblems, von dem 97 % der Ostsee betroffen sind, haben sich die für Landwirtschaft, Fischerei und Umwelt zuständigen Minister der Ostseeanrainerstaaten am 28. September 2020 anlässlich der Konferenz „Our Baltic“ (Unsere Ostsee) unter der Schirmherrschaft von Kommissionsmitglied Sinkevičius in einer gemeinsamen politischen Erklärung verpflichtet, die Anstrengungen zu verstärken, um die Ostsee durch Verringerung der größten Belastungen, insbesondere der Nährstoffbelastung, in einen guten Umweltzustand zu bringen.
In dieser Erklärung wird auf die Nitratrichtlinie als Schlüsselinstrument zur Erreichung dieses guten Umweltzustands verwiesen. In der Erklärung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Ausweisung der durch Nitrat gefährdeten Gebiete gegebenenfalls zu überarbeiten. Ferner wird eine Überarbeitung der Maßnahmen in den Aktionsprogrammen gefordert.

4. AUSWEISUNG DER VERUNREINIGTEN GEBIETE[26]

Die Mitgliedstaaten müssen die verunreinigten Gebiete ermitteln und diese als durch Nitrat gefährdete Gebiete ausweisen, um dort obligatorische Maßnahmen zu ergreifen. Anstatt gefährdete Gebiete auszuweisen, können sie sich dafür entscheiden, ihr Aktionsprogramm auf ihr gesamtes Hoheitsgebiet anzuwenden. Belgien (nur Flandern), Dänemark, Deutschland, Finnland, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien und Slowenien haben sich für diesen Ansatz entschieden. Im Vereinigten Königreich war das auch für Nordirland der Fall.

[26] Tabellen 45 und 46 und Karten 44 und 45 der Arbeitsunterlage.

Einige Mitgliedstaaten definieren darüber hinaus zusätzliche Arten von Gebieten (z. B. „Hotspots“ oder „rote Gebiete“) mit verstärkten Maßnahmen aufgrund eines höheren lokalen Verunreinigungsgrades oder aufgrund der Nähe zu Trinkwasserentnahmestellen. Dies kann sowohl bei Mitgliedstaaten der Fall sein, die gefährdete Gebiete ausweisen, als auch bei Mitgliedstaaten, die ihre Maßnahmen in ihrem gesamten Hoheitsgebiet anwenden.

Zwischen den Zeiträumen 2012–2015 und 2016–2019 hat die Gesamtfläche der gefährdeten Gebiete (einschließlich der Mitgliedstaaten, die ihre Maßnahmen in ihrem gesamten Hoheitsgebiet anwenden) um 14,4 % zugenommen.

Aus den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Wasserqualitätsdaten geht jedoch hervor, dass es Gebiete mit Wasserverunreinigung oder potenzieller Verunreinigung gibt, die nicht unter die gefährdeten Gebiete fallen. Bulgarien, Estland, Lettland, Portugal, Spanien und Zypern haben eine sehr große Zahl von Hotspots, die nicht als gefährdete Gebiete erfasst sind.

In einigen Mitgliedstaaten, wie Bulgarien, Italien, der Slowakei, Spanien und Ungarn, handelt es sich bei den gefährdeten Gebieten mitunter nur um sehr begrenzte Gebiete, die nicht das ganze Wassereinzugsgebiet berücksichtigen, was zu einer sehr fragmentierten Ausweisung und einer verminderten Effizienz der Aktionsprogramme führt.

Es wurde festgestellt, dass die Eutrophierung trotz der gesetzlichen Vorgaben bei der Bestimmung und Ausweisung verunreinigter Gebiete nicht ausreichend berücksichtigt wird. Die Kommission erwartet, dass alle Mitgliedstaaten diesen Mangel dringend beheben, um eine angemessene und wirksame Ausweisung von gefährdeten Gebieten zu gewährleisten.

5. MAßNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN

Die Aktionsprogramme werden innerhalb gefährdeter Gebiete oder im gesamten Hoheitsgebiet angewandt. Sie müssen mindestens alle vier Jahre aktualisiert werden. Mehrere Mitgliedstaaten haben darüber hinaus regionale Aktionsprogramme aufgestellt.

Die Maßnahmen in den Aktionsprogrammen sollten eine ausgewogene Düngung gewährleisten, d. h. die Verwendung von Düngemitteln und insbesondere Stickstoffdüngern mit höchster Effizienz, um die Nitratverluste in die Umwelt zu minimieren und somit die Verunreinigung zu verringern bzw. zu vermeiden. Mehr und mehr Mitgliedstaaten (17 für diesem Berichtszeitraum) sehen auch Maßnahmen in Bezug auf die Phosphordüngung vor, die erforderlich sind, wenn Phosphorverluste zur Eutrophierung von Gewässern führen.

Seit 2012 sind wissenschaftliche und fachliche Empfehlungen für die Aufstellung von Aktionsprogrammen für Mitgliedstaaten für jede Art von Maßnahme verfügbar[27].

Die meisten Mitgliedstaaten haben während des Berichtszeitraums 2016–2019 neue oder überarbeitete Aktionsprogramme angenommen. Für Belgien (Wallonien), Finnland, Rumänien und Zypern sind noch Aktualisierungen erforderlich.

Vorzeigeerfolg 3 – Informationssystem des Nitrataktionsprogramms (NAPINFO)

[27] Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (2012).

Die Kommission hat der Öffentlichkeit eine einzigartige Zusammenstellung sämtlicher Ansätze und Maßnahmen aller Mitgliedstaaten im Rahmen der Aktionsprogramme gemäß der Richtlinie 91/676/EWG zur Verfügung gestellt[28]. Diese äußerst umfassende Datenbank, die in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erstellt wurde, enthält auch eine Analyse des Potenzials dieser Maßnahmen zur Bekämpfung der Nährstoffbelastung[29].

Die Analyse im NAPINFO-Bericht zeigt auf, dass die Aktionsprogramme erhebliche Unterschiede in Bezug auf die durchgeführten Maßnahmen und die Zielvorgaben dieser Maßnahmen aufweisen. Die Mitgliedstaaten können voneinander lernen, insbesondere wenn die regionalen Gegebenheiten (Klima, Boden) ähnlich sind. Der durch diese Datenbank ermöglichte Austausch bewährter Verfahren sollte genutzt werden, um die Aktionsprogramme zu optimieren.

20 Mitgliedstaaten meldeten Prognosen zur Wasserqualität, davon prognostizierten neun eine weitere Verringerung der Nitratkonzentrationen im Grundwasser und in Oberflächengewässern, sechs prognostizierten einen negativen Trend und fünf eine unveränderte Situation. Es sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie verpflichtet sind, vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Wasserqualität stagniert und sich nicht verbessert. Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten auf, Prognosen zur Wasserqualität zu erstellen und zu melden, um jegliches Risiko einer weiteren Wasserverunreinigung zu vermeiden.

Die Mitgliedstaaten merken häufig an, dass es aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels schwierig ist, die künftige Qualität der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu prognostizieren. Die unerwartete Trockenheit in ganz Europa in den Jahren 2018 und 2019 führte zu geringeren Ernteerträgen, aber auch zu einer verstärkten Nährstoffbelastung. Der Klimawandel führt auch zu Perioden mit übermäßigen Niederschlägen, die zu einer Anhäufung wassergesättigter Flächen, Überschwemmungen und einem hohen Risiko von Nährstoffverlusten führen können.

Die derzeitigen Aktionsprogramme berücksichtigen diese Risiken möglicherweise noch nicht angemessen und schränken die Nährstoffverluste während und nach Dürren oder Überschwemmungen möglicherweise nicht wirksam ein. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, diese Prognosen und Risiken bei der Überarbeitung der Aktionsprogramme unter Anwendung des Vorsorgeprinzips zu berücksichtigen.

6. BESCHRÄNKUNG DES EINSATZES VON DUNG IN VERUNREINIGTEN GEBIETEN

Eine der wichtigsten Vorschriften der Richtlinie besagt, dass Landwirte in Gebieten, in denen Aktionsprogramme angewandt werden, nicht mehr als 170 kg in Dung enthaltenen Stickstoff pro Hektar und Jahr auf ihren Feldern ausbringen dürfen. Dieser Grenzwert gilt in der gesamten EU, unabhängig von den klimatischen und bodenspezifischen Bedingungen und den angebauten Kulturen, wo Wasser bereits verunreinigt ist oder das Risiko einer Verunreinigung besteht.

Die Wachstumsbedingungen in den kälteren nördlichen Regionen unterscheiden sich jedoch möglicherweise von denen in den milden westatlantischen Regionen oder von den heißen und trockenen Bedingungen im Mittelmeerraum. Aus diesem Grund sieht

[28] https://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/studies.html

[29] https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/wikis/spaces/viewspace.action?key=NAPINFO

die Nitratrichtlinie die Möglichkeit vor, eine höhere Stickstoffmenge pro Hektar und Jahr auszubringen. Es ist überaus wichtig, darauf hinzuweisen, dass diese Ausnahmen nur gewährt werden können, sofern diese Mengen die Erreichung der Ziele der Richtlinie in Bezug auf die Wasserqualität nicht behindern. Will ein Mitgliedstaat von dem Grenzwert von 170 kg/ha abweichen, muss er eine Ausnahmeregelung beantragen und wissenschaftlich nachweisen, dass der Einsatz größerer Mengen bei bestimmten Kulturen unter den örtlichen Bedingungen die Wasserqualität in keiner Weise beeinträchtigen wird.

Diese Möglichkeit, größere Dungmengen einzusetzen, wird durch Beschlüsse der Kommission gewährt, in denen die Arten landwirtschaftlicher Betriebe genannt und strengere Agrarumweltverpflichtungen festgelegt werden. Diese Beschlüsse werden nach einer befürwortenden Stellungnahme der Mitgliedstaaten im Nitratausschuss[30] angenommen, der die Kommission bei der Durchführung der Richtlinie unterstützt.

Während des Berichtszeitraums wurden Ausnahmeregelungen für die folgenden Mitgliedstaaten gewährt: Belgien in Bezug auf die Region Flandern, Dänemark, Irland, Italien in Bezug auf die Regionen Lombardei und Piemont (gültig bis Dezember 2019 und nicht verlängert) sowie die Niederlande. Was das Vereinigte Königreich betrifft, so ist ein Beschluss in Bezug auf England, Schottland und Wales im Dezember 2016 ausgelaufen, und ein neuer Beschluss wurde in Bezug auf Nordirland erteilt (gültig für den gesamten Berichtszeitraum).

7. MAßNAHMEN DER KOMMISSION ZUR GEWÄHRLEISTUNG DER EINHALTUNG DER VORSCHRIFTEN

Die Kommission steht in ständigem Dialog mit den Mitgliedstaaten, um die vollständige Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen. Im Mittelpunkt dieses Dialogs stehen der Inhalt der Aktionsprogramme sowie die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen, neuer oder überarbeiteter Ausweisungen gefährdeter Gebiete oder der verstärkten Überwachung der Wasserqualität. Dabei berücksichtigt die Kommission auch die Anforderungen an die Wasserqualität im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie die Risiken von Ammoniakemissionen aus Düngemitteln, die in der Richtlinie über nationale Emissionsreduktionsverpflichtungen[31] geregelt sind.

Im Berichtszeitraum waren zehn Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten anhängig:

– Belgien: Wallonien zum Nitrataktionsprogramm, Flandern zu Ausnahmebedingungen
– Bulgarien (2018 abgeschlossen)
– Estland (2017 abgeschlossen)
– Frankreich zur Ausweisung gefährdeter Gebiete (2019 abgeschlossen)
– Deutschland zum Aktionsprogramm
– Griechenland zur Ausweisung gefährdeter Gebiete und zu den Aktionsprogrammen (2020 abgeschlossen)

30 https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C11400/consult?lang=de
31 Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe.

– Italien zur Stabilität des Überwachungsnetzes, zur Ausweisung gefährdeter Gebiete und zu Aktionsprogrammen

– Polen zur Ausweisung gefährdeter Gebiete und zu den Aktionsprogrammen (2018 abgeschlossen)

– Slowakei zur Überwachung der Wasserqualität und zum Nitrataktionsprogramm (2019 abgeschlossen)

– Spanien zur Stabilität des Überwachungsnetzes, zur Ausweisung gefährdeter Gebiete und zu Nitrataktionsprogrammen.

8. BEITRAG DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

Die jüngste Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik sieht Instrumente zur Bekämpfung der Nährstoffbelastung vor.

Mit der neuen verbesserten Konditionalität werden die Verpflichtungen zu ehrgeizigeren und nachhaltigeren landwirtschaftlichen Zielen durch Standards für einen „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ)[32] und Grundanforderungen an die Betriebsführung festgelegt, wobei letztere auch die Einhaltung der Nitratrichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie umfassen.

Darüber hinaus erhalten die neuen Ökoprogramme finanzielle Unterstützung, um Landwirte zu belohnen, die über die verpflichtende Konditionalität hinaus gute Umwelt- und Klimapraktiken anwenden, mit denen die Ziele des Grünen Deals erreicht werden können.

In ihren Empfehlungen für die GAP-Strategiepläne forderte die Kommission für 26 Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Bekämpfung der Nährstoffbelastung.

Die landwirtschaftlichen Beratungsdienste werden Landwirte über Innovation, Forschung, Praktiken und Technologien informieren, um unter anderem eine umweltfreundliche Landwirtschaft, einschließlich der Verringerung von Nährstoffverlusten, sicherzustellen.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Durch die Durchführung und Durchsetzung der Nitratrichtlinie wurden die Nährstoffverluste in der Landwirtschaft in den letzten 30 Jahren verringert. Die Daten lassen den Schluss zu, dass die Wasserverunreinigung in der EU ohne die Richtlinie erheblich gravierender wäre.

Die Daten zur Nitratkonzentration auf EU-Ebene zeigen, dass sich die Grundwasserqualität seit der Annahme der Richtlinie verbessert hat, die weitere Verbesserung seit 2012 jedoch sehr langsam voranschreitet. Dies kann so ausgelegt werden, dass die einfachen Erfolge bereits erreicht wurden und nun weitreichendere Maßnahmen erforderlich sind, um den positiven Trend weiter voranzubringen. Bei einem hohen Prozentsatz der Grundwasserüberwachungsstellen liegen die Werte in Belgien (Region Flandern), Deutschland, Luxemburg, Malta, Portugal und Spanien immer noch über dem Höchstwert von 50 mg Nitrat/l.

Die Überwachung der Wasserqualität durch die Mitgliedstaaten hat sich sowohl hinsichtlich der Eutrophierungsbewertung als auch bei der Überwachung der

[32] Insbesondere GLÖZ 4 – Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen.

salzhaltigen Gewässer verbessert. Die Eutrophierung ist ein großes Problem für alle Arten von Oberflächengewässern, da Binnen-, Übergangs-, Küsten- und Meeresgewässer nach wie vor stark davon betroffen sind. Eine Reihe von Mitgliedstaaten, die durch ihre große Zahl eutrophierter Gewässer auffallen, sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Lettland, Luxemburg, Polen und die Tschechische Republik.

Trotz erheblicher Anstrengungen der meisten Mitgliedstaaten und Landwirte, die Maßnahmen zur Verringerung des Nitrateintrags in Gewässer zu konzipieren bzw. anzuwenden, zeigen die Daten zur Wasserqualität, dass der Grad der Durchführung und der Durchsetzung noch immer nicht ausreicht, um die Ziele der Richtlinie 30 Jahre nach ihrer Annahme und trotz einiger Fortschritte zu erreichen:

– Einige Mitgliedstaaten verzeichnen eine schlechte Wasserqualität in ihrem gesamten Hoheitsgebiet und ein systemisches Problem bei der Bekämpfung von Nährstoffverlusten aus der Landwirtschaft: Belgien (Region Flandern), Dänemark, Deutschland, Finnland, Lettland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Polen, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn,

– Einige Mitgliedstaaten weisen Hotspots auf, in denen die Verunreinigung nicht ausreichend angegangen wird: Bulgarien, Estland, Frankreich, Italien, Portugal, Rumänien und Zypern.

Einige Mitgliedstaaten müssen daher dringend zusätzliche Schritte unternehmen, um die Ziele der Nitratrichtlinie zu erreichen, insbesondere Belgien, Deutschland, Luxemburg, die Niederlande, Spanien und die Tschechische Republik, die am weitesten von der Erreichung dieser Ziele entfernt sind.

Konkretere Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die einzelnen Mitgliedstaaten finden sich in den Länderdatenblättern.

Es gibt zwar keine Frist, um die Wasserqualitätsziele der Nitratrichtlinie zu erreichen, doch sollten die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich eines guten ökologischen und chemischen Zustands spätestens bis 2027 erreicht werden, und die beobachteten Trends hinsichtlich der Wasserqualität zeigen, dass dies nicht ohne drastische Änderungen der derzeitigen Maßnahmen erreicht werden kann.

Die Kommission wird ihre Maßnahmen zur Verbesserung der Durchführung und der Durchsetzung der Richtlinie verstärken, um ihren Zielen gerecht zu werden. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass bis 2030 eine Verringerung der Nährstoffverluste um 50 % erreicht wird, wie dies im Rahmen des europäischen Grünen Deals festgelegt wurde.

10. WEITERES VORGEHEN

Die Kommission wird 2022 einen Aktionsplan für integriertes Nährstoffmanagement[33] ausarbeiten, der auf dem Schadstofffreiheit-Aktionsplan[34] aufbaut. Dies wird zur Koordinierung der Bemühungen beitragen und darauf abzielen, die Nährstoffbelastung an der Quelle anzugehen, die Verringerung der Nährstoffbelastung zu ermitteln, die für die Erreichung der Ziele des europäischen Grünen Deals in Bezug auf Nährstoffe erforderlich ist, die Märkte für sichere und

33 Biodiversitätsstrategie und Strategie „Vom Hof auf den Tisch".

34 Verweis auf die Mitteilung wird noch hinzugefügt.

nachhaltige zurückgewonnene Nährstoffe anzuregen und die Nachhaltigkeit des Tierhaltungssektors zu erhöhen.

Bei der Entwicklung von Dungverarbeitungstechnologien wurden beträchtliche Fortschritte erzielt. Zurückgewonnener Stickstoff, der anorganische Düngemittel ersetzt, reduziert die CO_2-Emissionen, während zurückgewonnene Phosphate die Abhängigkeit von importiertem Phosphatgestein verringern und verbleibende organische Fraktionen auf lokalen Feldern eingesetzt werden können. Die fortschrittlichsten Technologien finden jedoch noch keine weite Verbreitung, und es besteht eine Reihe wirtschaftlicher Hindernisse aufgrund der hohen Kosten dieser Verfahren, der Transportkosten und der häufigen Notwendigkeit, die Landwirte für die Anwendung dieser Erzeugnisse auf ihren Feldern zu bezahlen. Darüber hinaus umfasst der Höchstgehalt an Stickstoff aus Dung, der gemäß der Nitratrichtlinie ausgebracht werden darf, auch Dung in verarbeiteter Form.

Die neue Düngeproduktverordnung[35] wird im Juli 2022 den Anwendungsbereich der geltenden Verordnung über Düngemittel[36] von rein anorganischen Düngemitteln auf organisch-mineralische und organische Düngemittel erweitern und damit den Weg für die Vermarktung dieser verarbeiteten organischen Düngemittel im EU-Binnenmarkt ebnen.

Vorzeigeerfolg 4 – RENURE („REcovered Nitrogen from manURE“, aus Dung zurückgewonnener Stickstoff)

Der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft[37] fördert die Rückgewinnung von Nährstoffen aus Dung und anderen organischen Quellen, um chemische Düngemittel zu ersetzen, deren Produktion im Fall von Phosphor[38] mit Nachteilen hinsichtlich des Ressourcenmanagements oder im Fall von Stickstoff[39] mit Umweltauswirkungen verbunden ist.

Während organische Düngemittel einerseits den Anteil organischen Kohlenstoffs im Boden und die Bodenfruchtbarkeit erhöhen, können sie andererseits im Vergleich mit anorganischen Düngemitteln mehr Nährstoffe in die Umwelt freisetzen und somit ein höheres Risiko der Wasser- und Luftverunreinigung darstellen. Die größte Herausforderung besteht somit darin, zurückgewonnene Nährstoffe zu erhalten, die die Verluste in die Umwelt minimieren.

Die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission hat eine Studie[40] über zurückgewonnenen Stickstoff aus Dung erstellt und Kriterien für dessen sicheren Einsatz über dem in der Nitratrichtlinie festgelegten Grenzwert in ähnlicher Weise wie ein nicht-organisches Düngemittel vorgeschlagen. Die betroffenen Materialien werden als RENURE („REcovered Nitrogen from manURE“, zurückgewonnener Stickstoff aus Dung) bezeichnet. Die Kommission prüft derzeit die Optionen für die Anwendung dieses Kriteriums innerhalb des derzeit geltenden Rechtsrahmens.

35 Verordnung (EU) 2019/1009 mit Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt, ABl. L 170 vom 25.6.2019, S. 1.

36 Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel.

37 Mitteilung der Kommission – Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa, COM(2020) 98 final.

38 Phosphor ist in der Liste der kritischen Rohstoffe für die EU aufgeführt.

39 Das Haber-Bosch-Verfahren, das für die Produktion mineralischer Stickstoffdüngemittel eingesetzt wird, ist derzeit einer der weltweit größten Energieverbraucher und Treibhausgas-Emittenten, auf den 1,2 % der weltweiten anthropogenen CO_2-Emissionen zurückzuführen sind.

40 Study on Technical proposals for the safe use of processed manure above the threshold established for Nitrate Vulnerable Zones by the Directive, JRC (2020).

Finanzmittel können über die GAP, staatliche Beihilfen und Interreg[41] bereitgestellt werden, aber auch über die Elemente des ökologischen Wandels im Rahmen der nationalen Erholungs- und Resilienzpläne, wobei zu erläutern ist, wie sie zur Verwirklichung der auf EU-Ebene festgelegten Umweltziele beitragen[42].

Das Forschungs- und Innovationsprogramm der EU „Horizont 2020“[43] hat in zahlreiche Projekte[44] zum Nährstoffmanagement investiert, die derzeit Ergebnisse und Innovationen liefern und umsetzen. Das Programm „Horizon Europe“[45] wird die Forschung und Innovation im Bereich integrierter Konzepte für Nährstoffmanagement und -zurückgewinnung sowie Wasserschutz ebenfalls finanziell unterstützen.

Selbst wenn neue Initiativen zur Bekämpfung der Nährstoffbelastung geprüft werden und Mittel zur Verfügung stehen, bestehen die ersten erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung der Nährstoffbelastung durch die Landwirtschaft in einer besseren Einhaltung der Nitratrichtlinie. Dies steht im Einklang mit den Grundsätzen des EU-Vertrags, wonach vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden sollten, Umweltschäden vorrangig an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind und der Verursacher zahlen muss[46].

41 https://www.interregeurope.eu/

42 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

43 https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020

44 https://cordis.europa.eu/

45 https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en

46 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 191.