EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.10.2021
COM(2021) 1000 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de uitvoering van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, op basis van verslagen van de lidstaten over de periode 2016-2019

{SWD(2021) 1001 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de uitvoering van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, op basis van verslagen van de lidstaten over de periode 2016-2019

1. HET PROBLEEM

Nutriënten zoals stikstof (N) en fosfor (P) zijn essentiële elementen voor planten. Zij worden vaak gebruikt als meststoffen in de landbouw om hogere opbrengsten en kwaliteitsproducten te garanderen. De toenemende vraag naar voedselproductie heeft echter geleid tot een toename van de productie en het gebruik van meststoffen. Dit gaat gepaard met aanzienlijke inefficiënties, wat leidt tot water-, lucht- en bodemverontreiniging, met gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu.

Op mondiaal niveau overschrijden stikstof- en fosforoverschotten in het milieu reeds de veilige grenzen van de planeet, wat een ernstige bedreiging vormt voor de natuur en het klimaat[1]. Europa draagt in hoge mate bij aan deze vorm van verontreiniging. Het Europees Milieuagentschap (EEA) schat dat de grenswaarde voor stikstofverlies in Europa met een factor 3,3 en de grenswaarde voor fosforverlies met een factor 2 wordt overschreden[2].

Met de biodiversiteitsstrategie[3] en de "van boer tot bord"-strategie[4] wordt een gemeenschappelijke doelstelling vastgesteld om het nutriëntenverlies in het milieu tegen 2030 met ten minste 50 % te verminderen en tegelijkertijd de vruchtbaarheid van de bodem in stand te houden. Richtlijn 91/676/EEG[5] van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen ("nitraatrichtlijn") is een essentieel wetgevingsinstrument om dit streefcijfer en andere doelstellingen van de Europese Green Deal te behalen[6].

De nitraatrichtlijn is tevens een basismaatregel in het kader van de kaderrichtlijn water (KRW)[7], die voorschrijft dat alle Europese oppervlaktewateren — meren, rivieren, overgangs- en kustwateren, en grondwater — uiterlijk in 2027 een "goede toestand" moeten bereiken. De nitraatrichtlijn speelt samen met de richtlijn inzake stedelijk afvalwater[8] een belangrijke rol bij het verbeteren van de toestand van de waterlichamen in de EU, aangezien nutriëntenverontreiniging een van de belangrijkste oorzaken is die het bereiken van de "goede toestand" in de weg

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

2 Joint EEA/FOEN Report (2020) Is Europe living within the limits of our planet? An assessment of Europe's environmental footprints in relation to planetary boundaries.

3 Mededeling van de Commissie – EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen, COM/2020/380 final.

4 Mededeling van de Commissie — Een "van boer tot bord"-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem, COM/2020/381 final.

5 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

6 Mededeling van de Commissie — De Europese Green Deal, COM/2019/640 final.

7 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

8 Richtlijn van de Raad inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (91/271/EEG).

staan[9,10]. Voorts is de nitraatrichtlijn een essentieel instrument om nutriëntenverontreiniging van kust- en mariene wateren te voorkomen in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie[11,12].

Op grond van de nitraatrichtlijn moeten de lidstaten:

– de wateren identificeren die door nitraatverontreiniging worden getroffen en dreigen te worden getroffen, alsook de gebieden die afwateren in de wateren waar de landbouw in aanzienlijke mate bijdraagt tot deze verontreiniging aanwijzen als nitraatgevoelige gebieden;

– actieprogramma's ontwikkelen met maatregelen ter vermindering en voorkoming van nitraatverontreiniging, dergelijke programma's toepassen op nitraatgevoelige gebieden of op het gehele grondgebied, en deze maatregelen versterken zodra blijkt dat zij niet volstaan om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken.

Voorts moet de Commissie het Europees Parlement en de Raad om de vier jaar op de hoogte brengen van de stand van de uitvoering van de richtlijn op basis van verslagen van de lidstaten.

Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2021) 1001) met kaarten en tabellen over indicatoren van de nutriëntendruk uit landbouwbronnen, de waterkwaliteit en de aangewezen nitraatgevoelige gebieden, alsook toegang tot een interactieve *viewer* die deze gegevens presenteert.

2. ONTWIKKELING VAN DE DRUK DOOR DE LANDBOUW

Landbouwareaal en veestapel[13]

Het landbouwareaal van de EU beslaat ongeveer 47 % van de totale oppervlakte van de EU-27 en het Verenigd Koninkrijk. De landbouwproductie is tussen 2010 en 2019 met 14,5 % gestegen.

De veehouderij is verantwoordelijk voor naar schatting 81 % van de inbreng door de landbouw van stikstof in aquatische systemen en 87 % van de ammoniak uit landbouwemissies in de atmosfeer[14].

De hoogste veedichtheid, uitgedrukt in grootvee-eenheden per hectare, werd vastgesteld in Nederland (3,8), met een stijgende trend sinds 2013, Malta (2,9), met een dalende trend sinds 2010 en België (2,8), waar de dichtheid sinds 2005 stabiel is gebleven.

---

9 European waters – Assessment of status and pressures 2018 – European Environment Agency.

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

11 Richtlijn 2008/56/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu.

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

13 Tabellen 1 tot en met 9 en kaarten 1 tot en met 5 in het werkdocument van de diensten van de Commissie.

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, Verenigd Koninkrijk.

Nutriëntenbalans[15]

De nutriëntenbalans wordt gedefinieerd als het verschil tussen de nutriëntentoevoer die in een landbouwsysteem terechtkomt (voornamelijk meststoffen) en de nutriëntenuitvoer die het systeem verlaat (voornamelijk gewassen en voeder). Een nutriëntenoverschot doet zich voor wanneer de planten niet alle nutriënten opnemen, wat een potentieel verlies voor het milieu inhoudt. Een negatieve balans wijst erop dat de bodem wordt ontgonnen, met een risico op verlies van bodemvruchtbaarheid. Eurostat heeft het gebruik van een gemeenschappelijke methodologie[16] voor het berekenen van nutriëntenbalansen bevorderd, maar deze methodologie wordt niet door alle lidstaten gebruikt, waardoor vergelijken lastig is. Bovendien rapporteren sommige lidstaten geen nutriëntenbalansen aan Eurostat[17].

Voor de EU-27 en het Verenigd Koninkrijk is zowel de nettostikstof- als nettofosfaatbalans tussen de verslagperioden 2008-2011 en 2012-2015 op het niveau van de EU-28 licht gestegen, respectievelijk van 31,8 tot 32,5 kg N/ha en van 1,8 tot 2,0 kg P/ha. Voor de periode 2016-2019 zijn de stikstofbalansen hoger dan 100 kg/ha voor België, Cyprus, Luxemburg en Nederland. De fosfaatbalansen zijn hoger dan 20 kg/ha voor Cyprus, Ierland en Malta. Sinds 2008 werd voor de lidstaten met een hoog nutriëntenoverschot alleen in Malta een daling van de fosfaatbalans waargenomen.

Stikstoflozing in het milieu vanuit de landbouw[18]

Helaas hebben 13 lidstaten geen informatie over de bijdrage van de landbouw aan de lozing van stikstof in het aquatisch milieu verstrekt[19]. Volgens de gegevens van de lidstaten die dat wel hebben gedaan, is de landbouw verantwoordelijk voor 22 % tot 99 % van de totale lozing van stikstof in het milieu (gemiddeld 77 %), waarmee zij de belangrijkste bron is. Vergeleken met de vorige periode levert dat een verdeeld beeld op: voor de 14 lidstaten die gegevens voor de laatste twee verslagperioden hebben ingediend, daalde het aan landbouw toegeschreven deel van de stikstoflozing voor zes lidstaten en steeg het voor acht lidstaten.

3. VASTSTELLEN WAAR VERONTREINIGING PLAATSVINDT

Kernprestatie 1 — Viewer voor betere toegang tot de gegevens uit nitratenverslagen
Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie heeft een online viewer ontwikkeld die toegang biedt tot rapportagegegevens in het kader van de nitraatrichtlijn. Er zijn gegevens van regionale en zelfs individuele meetstations toegankelijk voor de waterkwaliteit en er zijn ook landbouwgegevens beschikbaar.

Controle[20]

Op grond van de nitraatrichtlijn moeten de lidstaten passende controleprogramma's opstellen en uitvoeren om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen. In de richtlijn worden basisbeginselen en -criteria voor watercontroles vastgesteld, maar aspecten zoals de dichtheid van het controlenetwerk, de stabiliteit

15 Tabellen 10 tot en met 17 in het werkdocument van de diensten van de Commissie.
16 Methodology and Handbook Eurostat/OECD Nutrient Budgets (2013).
17 BE, CY, DK, EE, EL, LT, LU, MT.
18 Tabel 18 in het werkdocument van de diensten van de Commissie.
19 AT, BG, DK, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LU, MT, RO.
20 Tabellen 19 tot en met 23 en figuren 1 tot en met 5 in het werkdocument van de diensten van de Commissie.

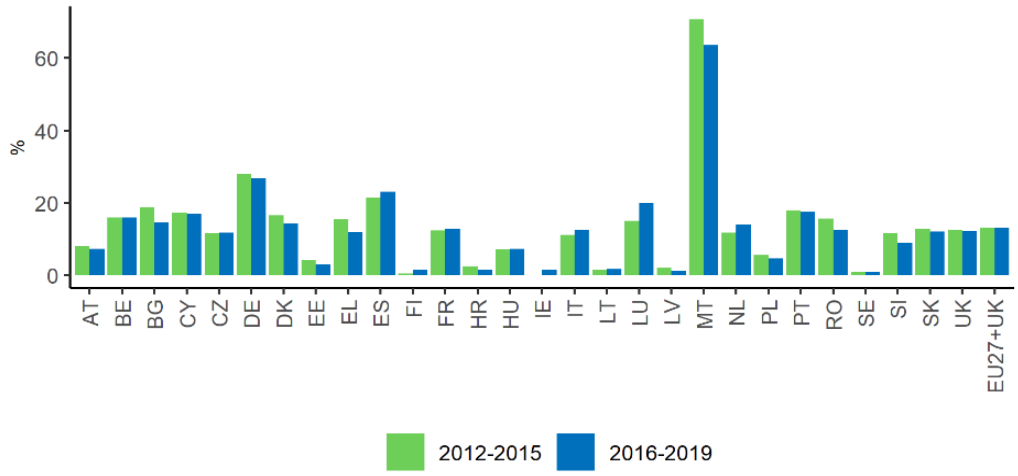
en de frequentie van de bemonstering blijven de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Voor het eerst werd de lidstaten verzocht verslag uit te brengen over elk van de meetstations die uit hun controlenetwerk werden verwijderd, de reden voor dergelijke verwijderingen en de alternatieve stations die zijn geplaatst in geval van aanhoudende verontreiniging. In de laatste twee verslagperioden konden trends worden berekend voor 83 % van de grondwaterstations (echter slechts 20 % in Zweden) en 75 % voor oppervlaktewaterstations (echter minder dan 50 % voor Griekenland, Hongarije, Letland, Malta, Slowakije en Zweden).

Wat zout water betreft, wordt het als positief beoordeeld dat de sterke daling met 29 % van het totale aantal meetstations tussen 2008 en 2015 gedeeltelijk is gecorrigeerd met extra stations. Helaas blijft het aantal meetstations voor zout water in bepaalde lidstaten echter relatief laag[21]. De controle van zout water is van groot belang om de verontreiniging in mariene wateren en de effecten op de mariene biodiversiteit na te gaan.

Grondwater[22]

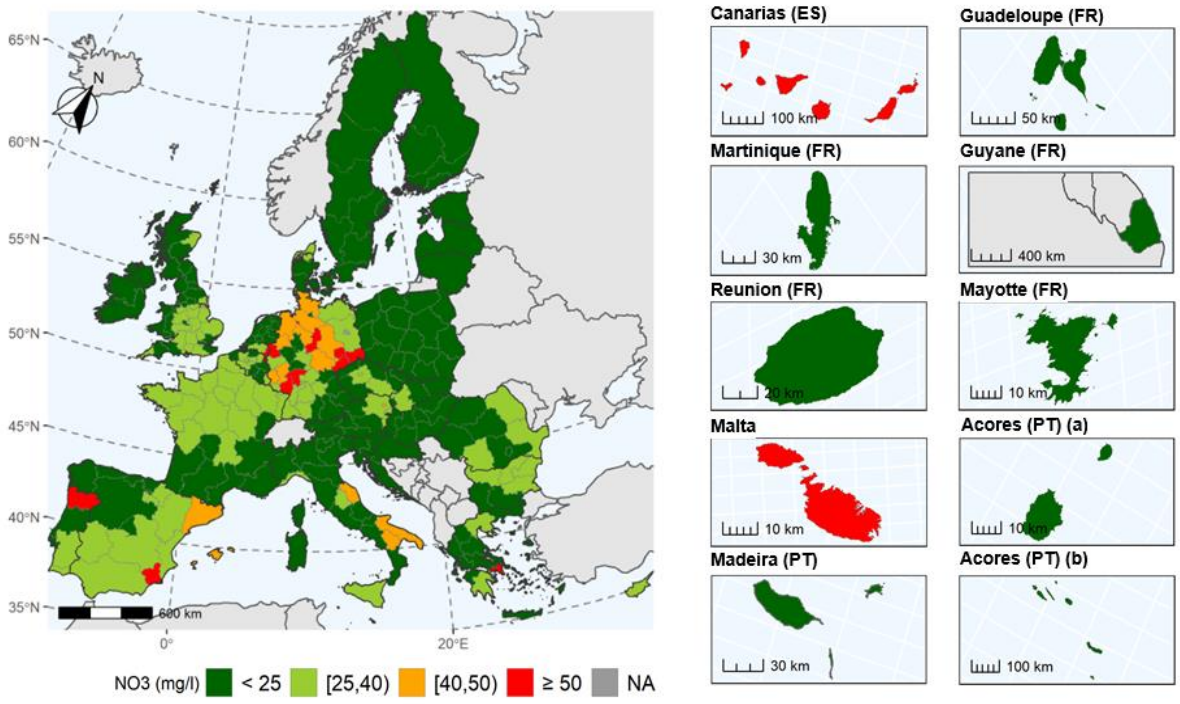
In 2016-2019 werd in 14,1 % van de grondwaterstations nog steeds de grens van een jaarlijks gemiddelde van 50 mg nitraten per liter overschreden, een situatie die vergelijkbaar was met de vorige verslagperiode, waarin 13,2 % van de stations meer dan 50 mg/l registreerde.



Figuur 1: percentage grondwaterstations met meer dan 50 mg nitraten per liter.

21 FR, HR.

22 Tabellen 24 tot en met 27, figuren 6 tot en met 9 en kaarten 6 tot en met 17 in het werkdocument van de diensten van de Commissie.



Figuur 2: jaargemiddelde nitraatconcentraties in grondwater op NUTS2-niveau voor de verslagperiode 2016-2019.

Oppervlaktewater[23]

Nitraten en fosfor in oppervlaktewateren kunnen eutrofiëring veroorzaken, d.w.z. zuurstofverlies als gevolg van algenbloei met gevolgen voor zoetwater- en mariene ecosystemen. Eutrofiëring, ongeacht of die wordt veroorzaakt door nitraten of ook fosfor, heeft als gevolg dat de lidstaten herstelmaatregelen voor deze wateren moeten nemen uit hoofde van de richtlijn[24].

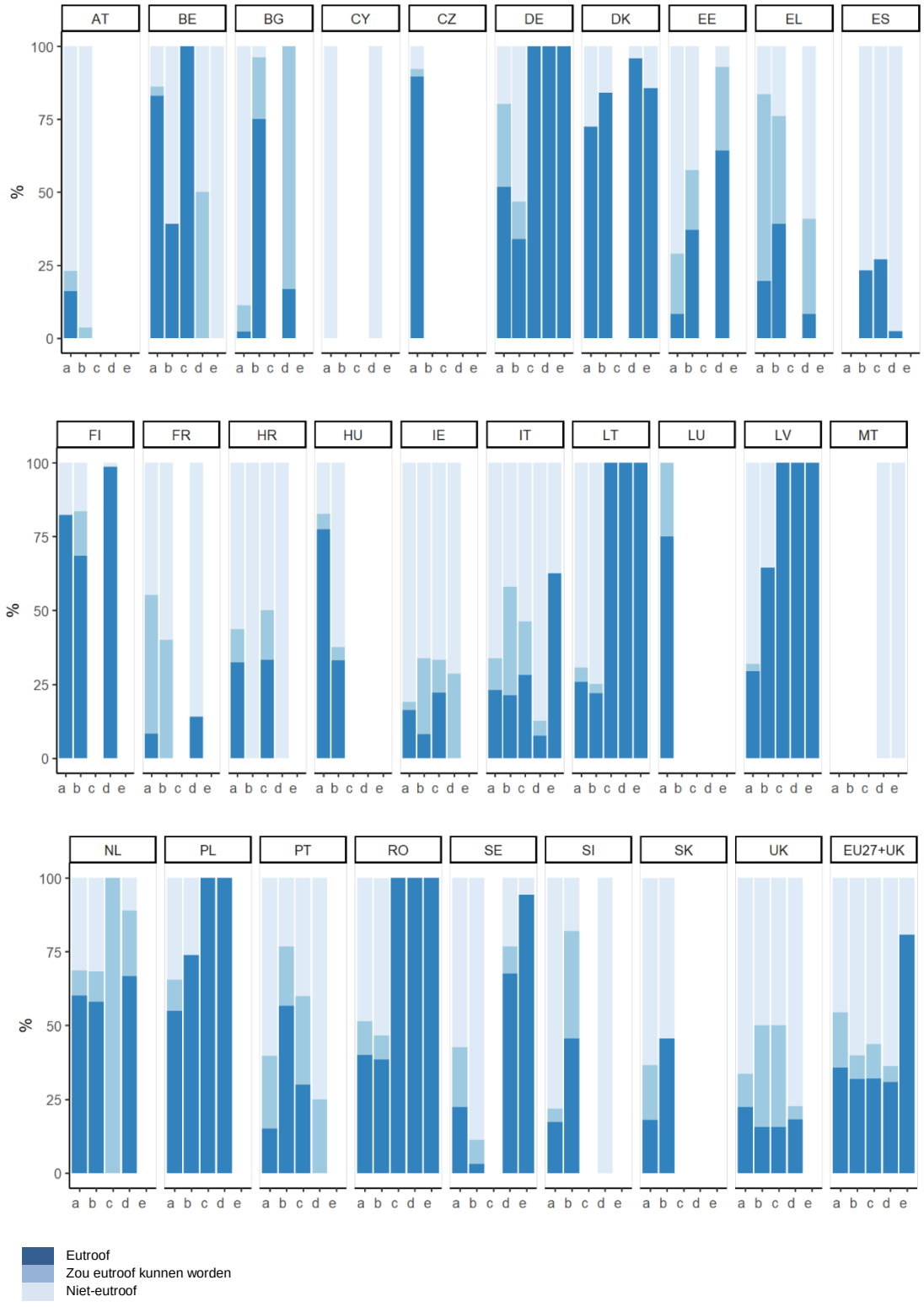
Voor de beoordeling van de trofie heeft de Commissie aanbevolen de classificatie te volgen van de leidraad inzake eutrofiëring die wordt gebruikt voor de uitvoering van de kaderrichtlijn water[25], hetgeen de meerderheid van de lidstaten heeft gedaan. De voor deze beoordeling gebruikte parameters verschilden echter sterk van lidstaat tot lidstaat.

Op EU-niveau werd 36 % van de rivieren en 32 % van de meren, 31 % van het kustwater, 32 % van het overgangswater en 81 % van de mariene wateren als eutroof aangemerkt. Voor zoete oppervlaktewateren zijn er helaas ook geen trends voor de trofie op EU-niveau beschikbaar door het gebrek aan gegevens en de verschillen in de methodologieën die de lidstaten hanteren om de trofie te bepalen.

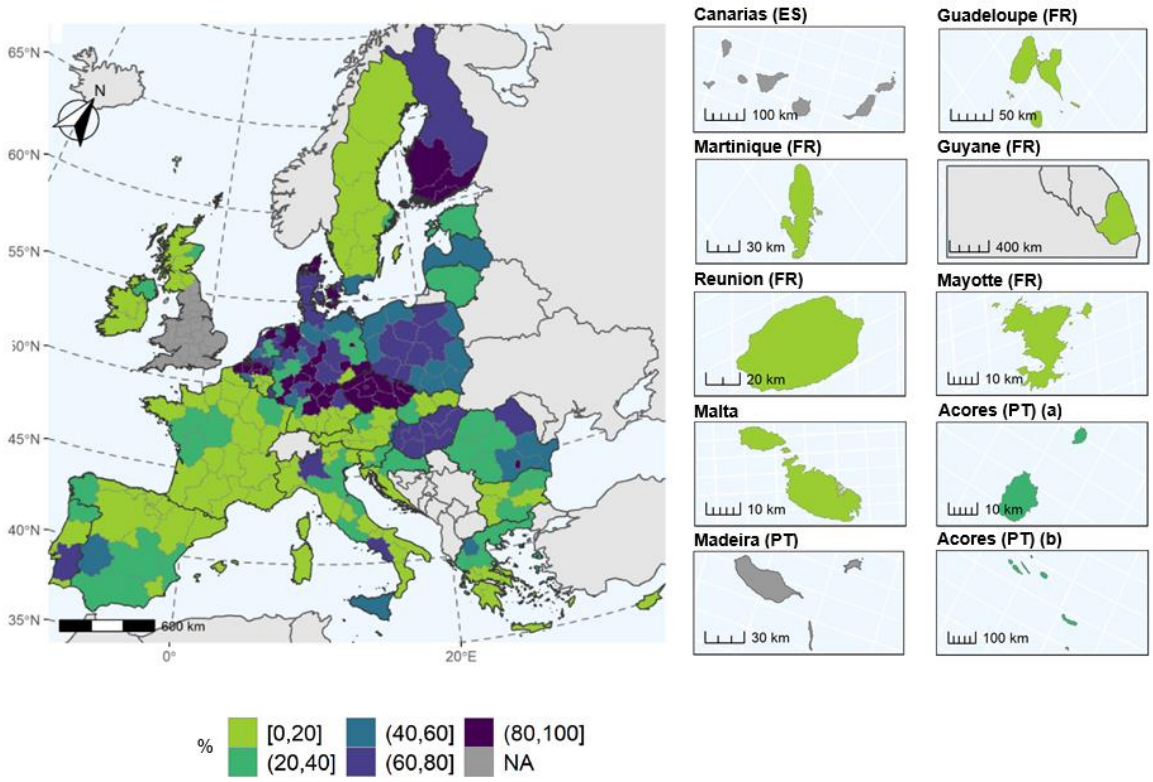
23 Tabellen 28 tot en met 44, figuren 10 tot en met 20 en kaarten 18 tot en met 43 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

24 Het Europees Hof van Justitie oordeelde (zaak C-258/00) dat het uitsluiten van bepaalde categorieën wateren vanwege de vermeende fundamentele rol van fosfor in de verontreiniging van die wateren onverenigbaar is met zowel de logica als het doel van de richtlijn.

25 Guidance document on eutrophication assessment in the context of European water policies. Guidance document No 23.



Figuur 3: frequentiegrafiek van de trofie van rivieren (a), meren (b), overgangswateren (c), kustwateren (d) en mariene wateren (e) in de verslagperiode 2016-2019.



Figuur 4: percentage oppervlaktewaterstations (alle categorieën) in eutrofe toestand op NUTS2-niveau, voor de verslagperiode 2016-2019.

Kernprestatie 2 — "Onze Oostzee"-conferentie
Het zeer acute eutrofiëringsprobleem treft 97 % van de Oostzee. De ministers van Landbouw, Visserij en Milieu uit de landen rond de Oostzee hebben daarom op 28 september 2020, ter gelegenheid van de "Onze Oostzee"-conferentie onder auspiciën van Commissielid Sinkevičius, een gezamenlijke politieke verklaring ondertekend, waarin zij zich ertoe hebben verbonden meer inspanningen te doen om de Oostzee in een goede milieutoestand te brengen door de belangrijkste factoren die voor druk zorgen, en met name druk door nutriënten, te verminderen.
In deze verklaring wordt verwezen naar de nitraatrichtlijn als een belangrijk instrument om deze goede milieutoestand te bereiken. Hierin worden de lidstaten opgeroepen de aanwijzing van nitraatgevoelige gebieden waar nodig te herzien. Ook wordt erin aangedrongen op de herziening van de maatregelen in de actieprogramma's.

4. VERONTREINIGDE GEBIEDEN AANWIJZEN[26]

De lidstaten moeten de verontreinigde gebieden vinden en deze aanwijzen als nitraatgevoelige gebieden om daarin verplichte maatregelen toe te passen. In plaats van nitraatgevoelige gebieden aan te wijzen, kunnen zij ervoor kiezen hun actieprogramma op hun gehele grondgebied toe te passen. Denemarken, Duitsland, Finland, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slovenië en België (beperkt tot Vlaanderen) hebben deze aanpak gevolgd. In het Verenigd Koninkrijk gold dit ook voor Noord-Ierland.

Sommige lidstaten definiëren ook aanvullende soorten zones (bv. "hotspots" of "rode gebieden") met verscherpte maatregelen vanwege een lokaal hogere mate van verontreiniging of de nabijheid van drinkwateronttrekkingspunten. Dit kan het geval

26 Tabellen 45 en 46 en kaarten 44 en 45 van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

zijn voor lidstaten die nitraatgevoelige gebieden aanwijzen of voor lidstaten die de aanpak voor het gehele grondgebied hanteren.

Tussen 2012-2015 en 2016-2019 is het totale oppervlak van nitraatgevoelige gebieden (met inbegrip van de lidstaten die een aanpak voor het gehele grondgebied toepassen) met 14,4 % toegenomen.

Uit de door de lidstaten gerapporteerde gegevens over de waterkwaliteit blijkt echter dat er gebieden met waterverontreiniging of potentiële verontreiniging zijn die niet in de nitraatgevoelige gebieden zijn opgenomen. Bulgarije, Cyprus, Estland, Letland, Portugal en Spanje hebben een zeer groot aantal hotspots die niet in de nitraatgevoelige gebieden zijn opgenomen.

In sommige lidstaten, zoals Bulgarije, Hongarije, Italië, Slowakije en Spanje, zijn de nitraatgevoelige gebieden soms zeer beperkte gebieden waarvoor geen rekening wordt gehouden met het gehele stroomgebied, wat leidt tot een zeer versnipperde aanwijzing en een verminderde doeltreffendheid van de actieprogramma's.

Ondanks de wettelijke voorschriften is vastgesteld dat eutrofiëring onvoldoende in aanmerking wordt genomen bij de identificatie en aanwijzing van verontreinigde gebieden. De Commissie verwacht dat alle lidstaten deze tekortkoming dringend aanpakken om ervoor te zorgen dat nitraatgevoelige gebieden op passende en doeltreffende wijze worden aangewezen.

5. WAT DOEN DE LIDSTATEN ERAAN?

Actieprogramma's zijn binnen de nitraatgevoelige gebieden of op het gehele grondgebied van toepassing. Zij moeten ten minste om de vier jaar worden bijgewerkt. Verscheidene lidstaten hebben ook op regionaal niveau actieprogramma's vastgesteld.

De maatregelen in de actieprogramma's moeten zorgen voor een evenwichtige bemesting, d.w.z. dat meststoffen, en met name stikstofhoudende meststoffen, zo efficiënt mogelijk worden gebruikt, zodat nitraatverlies in het milieu tot een minimum wordt beperkt en verontreiniging wordt verminderd en voorkomen. Steeds meer lidstaten (17 voor deze verslagperiode) nemen ook maatregelen in verband met fosforbemesting, hetgeen noodzakelijk is wanneer fosforverlies tot eutrofiëring van wateren leidt.

Sinds 2012 zijn voor elk soort maatregel wetenschappelijke en technische aanbevelingen voor de vaststelling van actieprogramma's beschikbaar voor de lidstaten[27].

De meeste lidstaten hebben tijdens de verslagperiode 2016-2019 nieuwe of herziene actieprogramma's vastgesteld. De actieprogramma's in België (Wallonië), Cyprus, Finland en Roemenië moeten nog worden bijgewerkt.

Kernprestatie 3 — Informatiesysteem voor het nitraatactieprogramma (NAPINFO)
De Commissie heeft een unieke verzameling van alle benaderingen en maatregelen van alle lidstaten in actieprogramma's in het kader van Richtlijn 91/676/EEG openbaar gemaakt[28]. Deze zeer uitgebreide gegevensbank, die in samenwerking met de lidstaten is opgezet, bevat

[27] Aanbevelingen voor de vaststelling van actieprogramma's in het kader van Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (2012).

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

ook een analyse van het potentieel van deze maatregelen om nutriëntenverontreiniging aan te pakken[29].

Uit de analyse in het NAPINFO-verslag blijkt dat er aanzienlijke verschillen tussen de actieprogramma's bestaan met betrekking tot de uitgevoerde maatregelen en het ambitieniveau van deze maatregelen. De lidstaten kunnen van elkaar leren, vooral wanneer de regionale omstandigheden (klimaat, bodem) vergelijkbaar zijn. De uitwisseling van beste praktijken die deze gegevensbank mogelijk maakt, moet worden gebruikt om de actieprogramma's te optimaliseren.

Twintig lidstaten rapporteerden een prognose van de waterkwaliteit, negen lidstaten voorspelden een verdere daling van de nitraatconcentraties in grond- en oppervlaktewateren, zes lidstaten voorspelden een negatieve trend en vijf een status-quo. Er moet worden opgemerkt dat de richtlijn vereist dat de lidstaten preventieve maatregelen nemen wanneer de waterkwaliteit stagneert en niet verbetert. De Commissie verzoekt alle lidstaten gebruik te maken van en verslag uit te brengen over de voorspelde waterkwaliteit, teneinde elk risico van verdere waterverontreiniging naar behoren te voorkomen.

De lidstaten merken vaak op dat het door de gevolgen van klimaatverandering moeilijk is om de toekomstige kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater te voorspellen. De onverwachte droge omstandigheden in Europa in 2018 en 2019 hebben geleid tot lagere opbrengsten van oogsten, maar ook tot een toename van de nutriëntenverontreiniging. Klimaatverandering leidt ook tot perioden met sterk toegenomen neerslag die kan leiden tot opeenhoping van met water verzadigde grond, overstromingen en een hoog risico op nutriëntenverlies.

Met de huidige actieprogramma's worden deze risico's mogelijk nog niet adequaat aangepakt en wordt het verlies van nutriënten tijdens en na droogte of overstromingen wellicht niet doeltreffend beperkt. De Commissie dringt erop aan dat de lidstaten deze prognoses en risico's bij de herziening van de actieprogramma's in aanmerking nemen door het voorzorgsbeginsel toe te passen.

6. HET GEBRUIK VAN MEST IN VERONTREINIGDE GEBIEDEN BEPERKEN

Een van de belangrijkste bepalingen van de richtlijn is dat landbouwers in gebieden waar actieprogramma's van toepassing zijn per jaar per hectare niet meer dan 170 kg stikstof uit mest op hun velden mogen verspreiden. Deze limiet geldt in de gehele EU, overal waar het water al verontreinigd is of dreigt te worden verontreinigd, ongeacht de klimatologische en bodemgesteldheid en de gewassen die er worden geteeld.

De teeltomstandigheden in de noordelijke koudere gebieden kunnen echter verschillen van die in de westelijke Atlantische regio's met een mild klimaat of van de hete en droge omstandigheden in het Middellandse-Zeegebied. Daarom voorziet de nitraatrichtlijn in de mogelijkheid om een grotere hoeveelheid stikstof per hectare per jaar op of in de bodem te brengen. Het is van het grootste belang te benadrukken dat deze afwijkingen alleen kunnen worden toegestaan op voorwaarde dat deze hoeveelheden geen belemmering vormen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn met betrekking tot waterkwaliteit. Om van het plafond van 170 kg/ha af te wijken, moet de lidstaat om een afwijking verzoeken en met

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

wetenschappelijk bewijs aantonen dat het gebruik van grotere hoeveelheden voor bepaalde gewassen in de lokale omstandigheden op geen enkele wijze nadelig zal zijn voor de waterkwaliteit.

Deze mogelijkheid om een grotere hoeveelheid mest te gebruiken wordt geboden bij besluiten van de Commissie waarin de soorten landbouwbedrijven en strengere milieuvoorschriften voor de landbouw worden vastgesteld. Deze besluiten worden genomen na een gunstig advies van de lidstaten in het Nitraatcomité[30], dat de Commissie bijstaat bij de uitvoering van de richtlijn.

Tijdens de verslagperiode werden afwijkingen toegekend aan de volgende lidstaten: België, met betrekking tot het Vlaams Gewest, Denemarken, Ierland, Italië, met betrekking tot de regio's Lombardije en Piemonte (verstreken in december 2019 en niet vernieuwd) en Nederland. Met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk is in december 2016 een besluit ten aanzien van Engeland, Schotland en Wales verstreken en werd een nieuwe afwijking toegekend voor Noord-Ierland (geldig voor de gehele verslagperiode).

7. WAT DOET DE COMMISSIE OM NALEVING TE WAARBORGEN?

De Commissie overlegt voortdurend met de lidstaten om ervoor te zorgen dat de richtlijn volledig wordt nageleefd. Dit overleg is toegespitst op de inhoud van de actieprogramma's, de behoefte aan aanvullende maatregelen, aan een nieuwe of herziene aanwijzing van nitraatgevoelige gebieden en aan versterkt toezicht op de waterkwaliteit. Daarbij kijkt de Commissie ook naar de eisen inzake waterkwaliteit op grond van de kaderrichtlijn water en de kaderrichtlijn mariene strategie, alsook naar de risico's van ammoniakemissies uit meststoffen, die zijn geregeld bij de richtlijn vermindering nationale emissies[31].

Tijdens de verslagperiode liepen er tien inbreukprocedures tegen lidstaten:

– België: Wallonië over het nitraatactieprogramma, Vlaanderen over de voorwaarden voor afwijkingen;

– Bulgarije (afgesloten in 2018);

– Estland (afgesloten in 2017);

– Frankrijk over de aanwijzing van nitraatgevoelige gebieden (afgesloten in 2019);

– Duitsland over het actieprogramma;

– Griekenland over de aanwijzing van nitraatgevoelige gebieden en de actieprogramma's (afgesloten in 2020);

– Italië over de stabiliteit van het controlenetwerk, de aanwijzing van nitraatgevoelige gebieden en de actieprogramma's;

– Polen over de aanwijzing van nitraatgevoelige gebieden en de actieprogramma's (afgesloten in 2018);

– Slowakije over het toezicht op de waterkwaliteit en het nitraatactieprogramma (afgesloten in 2019); en

30 https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C11400/consult?lang=nl

31 Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen.

– Spanje over de stabiliteit van het controlenetwerk, nitraatgevoelige gebieden en de nitraatactieprogramma's.

8. BIJDRAGE VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

De meest recente hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorziet in instrumenten om nutriëntenverontreiniging aan te pakken.

Met de nieuwe verbeterde conditionaliteit worden de verplichtingen vastgelegd voor ambitieuzere en duurzamere landbouwverbintenissen door middel van "goede landbouw- en milieucondities (GLMC's)"[32] en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's); onder deze laatste valt ook de naleving van de nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water.

De nieuwe ecoregelingen gaan bovendien gepaard met financiële steun voor landbouwers die goede milieu- en klimaatpraktijken toepassen die verder gaan dan de verplichte basisvoorwaarden om de ambities van de Green Deal waar te maken.

In haar aanbevelingen voor strategische GLB-plannen heeft de Commissie 26 lidstaten verzocht om maatregelen ter bestrijding van nutriëntenverontreiniging te nemen.

De bedrijfsadviesdiensten voor de landbouw zullen landbouwers informeren over innovatie, onderzoek, praktijken en technologieën om onder meer milieuvriendelijke landbouw te waarborgen, met inbegrip van de vermindering van nutriëntenverliezen.

9. CONCLUSIES

Door de uitvoering en handhaving van de nitraatrichtlijn is het verlies van nutriënten vanuit de landbouw de afgelopen dertig jaar afgenomen. Uit bewijsmateriaal kan worden geconcludeerd dat de niveaus van waterverontreiniging in de EU zonder de richtlijn aanzienlijk hoger zouden zijn.

Uit de gegevens over de nitraatconcentratie op EU-niveau blijkt dat de grondwaterkwaliteit sinds de vaststelling van de richtlijn is verbeterd, maar dat de verdere verbetering ervan sinds 2012 zeer langzaam verloopt. Dit kan zo worden geïnterpreteerd dat de laaghangende vruchten reeds zijn geplukt en er nu meer vérstrekkende maatregelen nodig zijn om de positieve trend te verbeteren. In een groot aantal grondwatermeetstations worden nog steeds niveaus boven het maximum van 50 mg nitraat/l geregistreerd in België (Vlaams Gewest), Duitsland, Luxemburg, Malta, Portugal en Spanje.

De controle van de waterkwaliteit door de lidstaten is verbeterd voor wat betreft de beoordeling van eutrofiëring en met betrekking tot zout water. Eutrofiëring is een groot probleem voor alle soorten oppervlaktewateren, aangezien binnen-, overgangs-, kust- en mariene wateren nog steeds zwaar worden getroffen. Een aantal lidstaten die zich onderscheiden door hun grote aantal eutrofe wateren zijn België, Denemarken, Duitsland, Finland, Letland, Luxemburg, Polen en Tsjechië.

Hoewel de meeste lidstaten en landbouwers aanzienlijke inspanningen hebben gedaan om maatregelen ter beperking van het nitraatverlies in wateren respectievelijk te ontwikkelen en toe te passen, blijkt uit de gegevens over waterkwaliteit dat het uitvoerings- en handhavingsniveau nog altijd ontoereikend is om de doelstellingen

[32] Met name GLMC 4 — Aanleg van bufferstroken langs waterlopen.

van de richtlijn te behalen, dertig jaar nadat deze werd vastgesteld en ondanks enige vooruitgang die is geboekt:

– sommige lidstaten kampen op hun gehele grondgebied met slechte waterkwaliteit en een systemisch probleem met het beheren van nutriëntenverliezen vanuit de landbouw: België (Vlaams Gewest), Denemarken, Duitsland, Finland, Hongarije, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Spanje en Tsjechië;

– sommige lidstaten hebben hotspots waar de verontreiniging onvoldoende wordt aangepakt: Bulgarije, Cyprus, Estland, Frankrijk, Italië, Portugal en Roemenië.

Sommige lidstaten moeten daarom dringend extra maatregelen nemen om de doelstellingen van de nitraatrichtlijn te verwezenlijken, met name België, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Spanje en Tsjechië, die het verst verwijderd zijn van deze doelstellingen.

De voortgangsverslagen van de landen bevatten specifiekere conclusies en aanbevelingen voor elke lidstaat.

Hoewel er geen termijn is voor het verwezenlijken van de doelstellingen inzake waterkwaliteit van de nitraatrichtlijn, moeten de doelstellingen van de kaderrichtlijn water betreffende een goede ecologische en chemische toestand uiterlijk in 2027 worden bereikt. Uit de waargenomen trends voor de waterkwaliteit blijkt dat dit niet zal gebeuren zonder drastische wijzigingen aan de bestaande maatregelen.

De Commissie zal haar acties ter verbetering van de uitvoering en handhaving van de richtlijn versterken om de doelstellingen ervan te behalen. Dit is een voorwaarde om het nutriëntenverlies tegen 2030 met 50 % te verminderen, zoals vastgesteld in het kader van de Europese Green Deal.

10. VOLGENDE STAPPEN

De Commissie zal in 2022 een actieplan voor geïntegreerd nutriëntenbeheer[33] opstellen, waarmee wordt voortgebouwd op het actieplan om de verontreiniging tot nul terug te brengen[34]. Dit actieplan zal helpen de inspanningen te coördineren en is bedoeld om nutriëntenverontreiniging bij de bron aan te pakken, te bepalen in welke mate de nutriëntenbelasting moet worden gereduceerd om de doelstellingen van de Europese Green Deal inzake nutriënten te behalen, de markten voor veilige en duurzame teruggewonnen nutriënten te stimuleren en de duurzaamheid van de veehouderij te vergroten.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met de ontwikkeling van mestverwerkingstechnologieën. Door anorganische meststoffen te vervangen door teruggewonnen stikstof kan men de CO_2-uitstoot terugdringen, terwijl teruggewonnen fosfaten de afhankelijkheid van ingevoerd fosforiet verminderen en organische restfracties op plaatselijke velden kunnen worden gebruikt. De meest geavanceerde technologieën worden echter nog niet op grote schaal gebruikt en er bestaat een aantal economische belemmeringen door de hoge kosten van deze processen, de vervoerskosten en het feit dat de landbouwers vaak moeten worden betaald om deze producten op hun velden toe te passen. Bovendien omvat de

33 Biodiversiteitsstrategie en de “van boer tot bord”-strategie.

34 Verwijzing naar de mededeling toevoegen.

maximale hoeveelheid stikstof uit mest die uit hoofde van de nitraatrichtlijn op of in de bodem mag worden gebracht ook mest in verwerkte vorm.

Met de nieuwe verordening inzake bemestingsproducten[35] zal in juli 2022 het toepassingsgebied van de huidige verordening inzake meststoffen[36] worden uitgebreid van zuiver anorganische meststoffen naar organisch-minerale meststoffen, waarmee de weg wordt vrijgemaakt voor het in de handel brengen van deze verwerkte organische meststoffen op de interne markt van de EU.

Kernprestatie 4 — Teruggewonnen stikstof uit mest (Renure)
Met het actieplan voor de circulaire economie[37] wordt de recycling bevorderd van nutriënten uit mest en andere organische bronnen ter vervanging van chemische meststoffen, waarvan de productie nadelen in verband met hulpbronnenbeheer voor fosfor[38] of milieueffecten voor stikstof[39] oplevert.
Hoewel organische meststoffen enerzijds de hoeveelheid organische koolstof in de bodem en de vruchtbaarheid van de bodem doen toenemen, kunnen zij anderzijds meer nutriënten in het milieu afgeven dan anorganische meststoffen, waardoor zij een hoger risico op water- en luchtverontreiniging vormen. De belangrijkste uitdaging bestaat er dan ook in om gerecyclede nutriënten te verkrijgen die verliezen in het milieu tot een minimum beperken.
Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie heeft een studie[40] over teruggewonnen stikstof uit mest afgerond en criteria voorgesteld voor een veilig gebruik daarvan boven de in de nitraatrichtlijn vastgestelde drempel, op een vergelijkbare wijze als voor een niet-organische meststof. De betrokken materialen worden Renure genoemd, van *REcovered Nitrogen from manURE* (teruggewonnen stikstof uit mest). De Commissie onderzoekt momenteel de opties voor de toepassing van dit criterium binnen het huidige rechtskader.

Financiering kan beschikbaar worden gesteld via het gemeenschappelijk landbouwbeleid, staatssteun en Interreg[41], maar ook via de onderdelen van de groene transitie in het kader van de nationale plannen voor herstel en veerkracht, waarbij wordt uitgelegd hoe zij bijdragen tot het behalen van de milieudoelstellingen die op EU-niveau zijn vastgesteld[42].

Met Horizon 2020[43], het EU-programma voor onderzoek en innovatie, is geïnvesteerd in tal van projecten[44] op het gebied van nutriëntenbeheer die momenteel resultaten opleveren en waarin gebruik wordt gemaakt van innovaties. Uit hoofde

35 Verordening (EU) 2019/1009 tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten (PB L 170 van 25.6.2019, blz. 1).
36 Verordening (EG) nr. 2003/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen.
37 Mededeling van de Commissie — Een nieuw actieplan voor een circulaire economie — Voor een schoner en concurrerender Europa COM/2020/98 final.
38 Fosfor is opgenomen in de lijst van voor de EU kritieke grondstoffen.
39 Het Haber-Bosch-proces dat wordt gebruikt voor de productie van stikstofhoudende minerale meststoffen is momenteel een van de grootste energieverbruikers ter wereld, behoort tot de grootste uitstoters van broeikasgassen en is verantwoordelijk voor 1,2 % van de wereldwijde antropogene CO_2-emissies.
40 Studie over technische voorstellen voor het veilige gebruik van verwerkte mest boven de drempel die in de richtlijn is vastgesteld voor nitraatgevoelige zones, JRC (2020).
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/

van het programma Horizon Europa[45] zal ook financiële steun worden verleend voor onderzoek en innovatie op het gebied van geïntegreerde benaderingen voor nutriëntenbeheer en -terugwinning, alsook waterbescherming.

Hoewel er nieuwe initiatieven worden overwogen om nutriëntenverontreiniging aan te pakken en er financiering beschikbaar is, moeten eerst de noodzakelijke maatregelen worden genomen om nutriëntenverontreiniging door de landbouw aan te pakken en te voorkomen door een betere naleving van de nitraatrichtlijn. Dit is in overeenstemming met de beginselen van het EU-Verdrag dat preventieve maatregelen moeten worden genomen, dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en dat de vervuiler betaalt[46].

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

46 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 191.