COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 01.10.1997
COM(97) 473 def.

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN HET EUROPEES PARLEMENT

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

1. INLEIDING 3

2. ACHTERGROND VAN DE RICHTLIJN 4

2.1 Het nitraatprobleem 4

2.2 De oorzaken van het nitraatprobleem 5

2.3 Historisch overzicht van de richtlijn 5

2.4 Hoofdlijnen van de richtlijn 6

3. UITVOERING VAN DE RICHTLIJN 7

3.1 Omzetting in het nationale recht 7

3.2 Codes van goede landbouwpraktijken 8

3.3 Aanwijzing van kwetsbare zones 9

3.4 Controle 12

3.5 Actieprogramma's 12

3.6 Samenvattende verslagen 14

4. INBREUKPROCEDURES 15

5. EEN HERZIENING VAN DE RICHTLIJN? 16

6. CONCLUSIE 17

1. INLEIDING

Zes jaar na de goedkeuring van de nitraatrichtlijn[1] hebben de meeste lidstaten deze nog niet uitgevoerd. Als gevolg daarvan blijft de verontreiniging van het water door nitraten in alle landen van de Gemeenschap een probleem. Veel drinkwaterbronnen overschrijden het gehalte van 50 mg/l dat met het oog op de volksgezondheid werden vastgesteld in de richtlijn betreffende "het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater" [2] en de "drinkwaterrichtlijn" [3]. Wat het milieu betreft, is de lozing van nitraten door de lidstaten in de Noordzee, de Oostzee, de Middellandse Zee en de Zwarte Zee een belangrijke oorzaak van eutrofiëring. Door het diffuse karakter van de verontreiniging door nitraten is het terugdringen ervan een grote uitdaging voor het milieubeleid van de Gemeenschap, een feit dat nog wordt versterkt doordat de belangrijkste vervuiler, de landbouwindustrie, bijzonder kwetsbaar is voor veranderingen in het grondgebruik die een effect hebben op de economische levensvatbaarheid van deze sector.

Zes jaar geleden, in 1991, keurde de Raad de nitraatrichtlijn goed, die tot doel had de door nitraten uit agrarische bronnen veroorzaakte of teweeggebrachte waterverontreiniging te verminderen en verdere verontreiniging van die aard te voorkomen. Dit was een belangrijke stap in de ontwikkeling van een waterbeleid, aangezien de richtlijn aansloot op de beginselen "de vervuiler betaalt" en "voorkoming aan de bron" en de van diffuse bronnen afkomstige verontreiniging trachtte aan te pakken. Hoewel de belangrijkste maatregelen uit de richtlijn in veel lidstaten nog moeten worden genomen, is nu reeds duidelijk dat er in bepaalde milieus een sterke weerstand is tegen de voorschriften van de richtlijn, wat er waarschijnlijk toe bijdraagt dat deze in de hele Gemeenschap nauwelijks ten uitvoer is gelegd. De Commissie is van oordeel dat de huidige situatie bijzonder ernstig is. Momenteel lopen tegen 13 van de 15 lidstaten gerechtelijke procedures wegens het niet omzetten en/of incorrect toepassen van de richtlijn. Dit uitvoeringsverslag overeenkomstig de voorschriften van artikel 11 van de richtlijn is dan ook een geschikte gelegenheid om er de aandacht op te vestigen dat een aantal lidstaten veel te weinig vooruitgang hebben geboekt bij de uitvoering van de richtlijn.

Het verslag begint met een kort onderzoek van de achtergrond van de richtlijn, waarna de huidige situatie op het gebied van de uitvoering wordt toegelicht. In het laatste deel van het verslag wordt duidelijk aangegeven waarom de Commissie het gelet op de langzame uitvoering niet opportuun acht op dit ogenblik voorstellen te doen voor een herziening van de richtlijn.

---

1 PB nr. L 375 van 31.12.1991, blz. 1, Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

2 PB nr. L 194 van 25.7.1975, blz. 26, Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten.

3 PB nr. L 229 van 30.8.1980, blz. 11, Richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.

2. ACHTERGROND VAN DE RICHTLIJN

2.1 Het nitraatprobleem

In de Europese Unie wordt de concentratie van nitraten in het drinkwater sinds 1980 geregeld door de drinkwaterrichtlijn, waarin voor nitraten een richtniveau van 25 mg/l en een maximaal toelaatbare concentratie van 50 mg/l zijn vastgesteld. Met het oog op de volksgezondheid worden deze niveaus nu algemeen aanvaard en, wat meer is, tijdens de onderhandelingen over het voorstel van de Commissie voor een herziening van de richtlijn werden zij door de lidstaten niet aangevochten. Nitraat in het drinkwater wordt als een probleem voor de volksgezondheid beschouwd omdat nitraat in het lichaam snel in nitriet wordt omgezet. Het belangrijkste effect van nitriet is de oxidatie van hemoglobine tot methemoglobine, dat geen zuurstof naar de weefsels kan vervoeren. Het verminderde zuurstoftransport komt vooral tot uiting bij baby's tot de leeftijd van zes maanden en veroorzaakt dan methemoglobinemie of het blauwe-babysyndroom. Dit verschijnsel is alleen waargenomen bij nitraatgehalten van beduidend boven 50 mg/l. Als maximumwaarde biedt dit niveau dan ook voldoende bescherming tegen het optreden van deze ziekte. Bovendien reageert nitriet met verbindingen in de maag en vormt dan producten waarvan bekend is dat zij bij vele diersoorten kanker verwekken, hoewel het verband met kanker bij mensen momenteel enkel op vermoedens steunt. Niettemin rechtvaardigen deze twee factoren samen voorzorgsmaatregelen bij de vaststelling van deze parameter[4].

In de "Dobris assessment" [5] worden typeconcentraties van nitraat dat uitspoelt uit landbouwgronden vermeld waaruit blijkt dat 87% van het landbouwareaal in Europa nitraatconcentraties in het grondwater van meer dan 25 mg/l heeft en 22% concentraties van meer dan 50 mg/l. In veel gebieden nemen deze niveaus nog toe, zodat bestaande drinkwaterbronnen moeten worden opgegeven of op kosten van de consument dure behandelingen moeten ondergaan.

Hoge nitraatgehalten dragen ook in belangrijke mate bij tot eutrofiëring, vooral in marine zones en kustgebieden. In deze gebieden stimuleren nitraten de algengroei, wat tot opmerkelijke veranderingen in de aard van het ecosysteem leidt, doorgaans in negatieve zin. In grote gebieden van de kustlijnen van de Noordzee en de Middellandse Zee is eutrofiëring vastgesteld. De doeltreffendste manier om deze eutrofiëring te verminderen bestaat in het terugdringen van de verontreiniging door nitraten en andere stikstofbronnen.

---

4 Er zij ook op gewezen dat de Wereldgezondheidsorganisatie in april 1997 haar richtwaarde voor nitraat en nitriet in drinkwater heeft herzien en tot de conclusie is gekomen dat, op basis van de recentste wetenschappelijke gegevens, de waarde van 50 mg/l moet worden behouden.

5 Stanners D., Bourdeau P., Eds., (1995) "Europe's Environment. The Dobris Assessment", EMA.

2.2 De oorzaken van het nitraatprobleem

Het naoorlogse landbouwbeleid was op maximalisering van de productie gericht. Prijsondersteuning en gegarandeerde markten hebben tot intensieve productiemethoden geleid. Dit geldt zowel voor de EU met het gemeenschappelijk landbouwbeleid als voor andere landen. Alles bij elkaar genomen blijkt nu dat het beleid, dat zeer succesvol was bij het bereiken van een hogere productie, een zeer nadelig effect op het milieu heeft gehad. Wat verontreiniging door nitraten betreft, heeft de intensieve productie geleid tot een hoger gebruik van chemische meststoffen en, wat meer is, tot een grotere concentratie van vee op kleinere stukken grond. In sommige regio's van de EU heeft de intensieve veehouderij geleid tot structurele mestoverschotten. Met andere woorden, er is meer mest dan men op de landbouwgrond kan kwijtraken zonder nitraatverontreiniging te veroorzaken.

Nadat de verontreiniging de wortelzone heeft verlaten, kan het nog vele jaren duren voordat deze het grondwater bereikt. Veel van de hoge nitraatconcentraties van vandaag werden immers veroorzaakt door de landbouwpraktijken van de voorbije decennia. Daaruit volgt dat de huidige landbouwpraktijken bepalend zijn voor de toekomstige niveaus van nitraatverontreiniging[6]. Het lijdt geen twijfel dat de landbouwpraktijken in het voorbije decennium vanuit milieuoogpunt verbeterd zijn. Toch is het zo dat de landbouwpraktijken en de structurele overschotten blijven bijdragen tot de verontreiniging door nitraten. Daarom blijven wijzigingen in de huidige landbouwpraktijken noodzakelijk. De Europese Gemeenschap steunt het beginsel "de vervuiler betaalt". Wat de nitraatrichtlijn betreft, betekent dit dat de kosten voor de noodzakelijke maatregelen om de huidige praktijken te veranderen teneinde de verontreiniging te verminderen door de landbouwers zelf moeten worden gedragen. Wijzigingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals de MacSharry-hervormingen van 1992 die tot een verlaging van de steunprijzen leidden en de agro-milieu-verordening[7], zullen dit beleid ondersteunen, net als alle verdere hervormingen die niet langer de nadruk leggen op steun voor de productie.

2.3 Historisch overzicht van de richtlijn

In 1988 werd tijdens het ministeriële semenarie over water, dat in Frankfurt werd gehouden, de bestaande wetgeving bekeken. Daarbij werd nagegaan welke verbeteringen konden worden aangebracht en welke leemten konden worden opgevuld. Tot dusver heeft dit geleid tot de goedkeuring door de

---

6 Dit geldt vooral voor de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa aangezien elke intensivering van de landbouw, zoals die in West-Europa plaatshad in de naoorlogse periode, waarschijnlijk zal leiden tot een grotere verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

7 PB nr. L 215 van 30.7.1992, blz. 85, Verordening EEG nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer.

Raad van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater[8] en de nitraatrichtlijn.

De nitraatrichtlijn was het eindresultaat van wat begon als een "Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de bescherming van zoet water, kustwater en zeewater tegen verontreiniging door van diffuse bronnen afkomstige nitraten"[9]. In 1990 werd een gewijzigd voorstel[10] ingediend in aansluiting op het advies van het Europees Parlement[11]. In het totaal duurden de onderhandelingen over de richtlijn bijna drie jaar. Zij werden afgesloten onder het Nederlandse voorzitterschap, waarna de richtlijn op 12 december 1991 werd ondertekend en op 19 december 1991 aan de lidstaten werd meegedeeld.

2.4 Hoofdlijnen van de richtlijn

De richtlijn heeft twee doelstellingen: de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen verminderen en verdere verontreiniging van die aard voorkomen. De richtlijn tracht die doelstellingen te bereiken door van de lidstaten te eisen dat zij vaststellen welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed en door die gebieden als kwetsbare zones[12] aan te wijzen op basis van de controlevoorschriften uit de richtlijn. Voor die zones moeten de lidstaten actieprogramma's opstellen die verplichte maatregelen betreffende landbouwpraktijken omvatten, waaronder de vaststelling van de maximale hoeveelheden mest die elk jaar op of in de bodem worden gebracht. De lidstaten moeten ook ten minste één code van goede landbouwpraktijken opstellen die buiten de kwetsbare zones vrijwillig en binnen die zones verplicht in acht moet worden genomen. De lidstaten moeten de nitraatconcentraties van het water controleren om het effect van de genomen maatregelen te evalueren.

Het tijdschema voor de uitvoering van de richtlijn is vermeld in figuur 1 hierna.

---

8 PB nr. L 135 van 30.5.1991, blz. 40. Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater.

9 PB nr. C 54 van 3.3.1989, blz. 4.

10 PB nr.C 51 van 2.3.1990, blz. 12.

11 PB nr. C 158 van 26.6.1989, blz. 487.

12 Wanneer lidstaten hun hele grondgebied aanwijzen op grond van artikel 3, lid 5, van de richtlijn, wordt dit vanuit technisch oogpunt geen kwetsbare zone genoemd. De voorschriften voor deze gebieden zijn evenwel precies dezelfde. Wanneer naar een kwetsbare zone wordt verwezen, worden dan ook eveneens de lidstaten bedoeld die gebruikmaken van artikel 3, lid 5, behalve wanneer controlevoorschriften worden besproken.

Figuur 1: Tijdschema voor de uitvoering van de richtlijn

Voorschrift	Relevant artikel van de richtlijn	Vastgestelde termijn[13]
Omzetting in het nationale recht	12	20.12.1993
Controle	5, lid 6, of 6	20.12.1993
Aanwijzing van kwetsbare zones	3	20.12.1993
Opstelling van een code van goede landbouwpraktijken	4	20.12.1993
Opstelling van het actieplan voor de eerste vier jaar	5	20.12.1995
Indiening van het eerste samenvattend verslag bij de Commissie	10	20.6.1996
Voltooiing van de herziening van de lijst van kwetsbare zones	3	21.12.1997
Begin van het jaar waarin maximaal 210 kg N per hectare op of in de bodem mag worden gebracht	5	20.12.1998
Voltooiing van het eerste actieprogramma	5	20.12.1999
Begin van het jaar waarin maximaal 170 kg N per hectare op of in de bodem mag worden gebracht	5	20.12.2002
Voltooiing van het tweede actieprogramma	5	21.12.2003

3. UITVOERING VAN DE RICHTLIJN

De richtlijn moet in alle lidstaten even snel worden uitgevoerd. Oostenrijk, Finland en Zweden, die op 1 januari 1995 tot de EU toetraden, krijgen geen speciale vrijstellingen.

3.1 Omzetting in het nationale recht

In artikel 12 van de richtlijn staat: "De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen een termijn van twee jaar te rekenen vanaf de kennisgeving aan deze richtlijn te voldoen", d.w.z. tegen 20 december 1993. Vier jaar na de uiterste termijn wordt slechts van vier lidstaten geoordeeld dat zij aan hun verplichtingen hebben voldaan. In figuur 2 is de datum vermeld waarop de lidstaten de omzettingsmaatregelen hebben meegedeeld, evenals of de Commissie van oordeel is dat deze hun verplichtingen zijn nagekomen.

---

[13] Deze data sluiten aan op Verordening (EEG, Euratom) nr. 1182/71 van de Raad van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden, PB nr. L 124 van 8.6.1971, blz. 1.

Figuur 2: Omzetting van de richtlijn in het nationale recht (per 30.7.1997)

Land	Kennisgevingsdatum (Gestelde termijn 20.12.1993[14])	Conformiteit van de maatregelen
België	-	-
Denemarken	17.12.1993	Ja
Duitsland	1.4.1996	Neen
Finland	24.3.1995[15]	Neen
Frankrijk	27.8.1993	Ja
Griekenland	-	-
Ierland	17.7.1995	Neen
Italië	-	-
Luxemburg	26.10.1994	Ja
Nederland	-	-
Oostenrijk	26.1.1996	Controle bezig
Portugal	-	-
Spanje	11.3.1996	Ja
Verenigd Koninkrijk	28.6.1996	Neen
Zweden	25.1.1996	Controle bezig

3.2 Codes van goede landbouwpraktijken

Artikel 4 van de richtlijn bepaalt: "De lidstaten nemen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn [d.w.z. tegen 20.12.1993] de volgende maatregelen: zij stellen een code of codes van goede landbouwpraktijken op, door de landbouwers vrijwillig in acht te nemen, waarin ten minste bepalingen omtrent de in bijlage II A vermelde punten zijn opgenomen". Zoals blijkt uit figuur 3 hierna hebben de meeste lidstaten hieraan voldaan. Toen de Commissie eind 1994 een voorbereidende studie van de codes uitvoerde, was dit evenwel nog niet het geval. Hoewel een aantal voorschriften uit de codes als vrij algemeen kunnen worden omschreven, zijn zij zowel in het kader van de richtlijn als bij het in aanmerking nemen van milieuoverwegingen in de landbouw belangrijke instrumenten. Daarom wil de Commissie deze verder bestuderen. Er zal niet alleen worden nagegaan of de codes voldoen aan de voorschriften van bijlage II, maar ook worden gekeken naar de consequentheid van de codes in gebieden met

---

14 Voor Oostenrijk, Finland en Zweden: 1.1.1995.

15 Finland diende op 23.10.1995 en 14.8.1996 nog verdere omzettingsmaatregelen in.

soortgelijke teeltpatronen, evenals naar het ruimere vraagstuk van goede landbouwpraktijken.

Figuur 3: Codes van goede landbouwpraktijken (per 30.7.1997)

Land	Kennisgevingsdatum (Gestelde termijn 20.12.1993[16])
België	-
Denemarken	17.12.1993
Duitsland	1.4.1996
Finland	24.3.1995
Frankrijk	10.2.1994
Griekenland	5.5.1994
Ierland	20.8.1996
Italië	22.12.1993
Luxemburg	25.3.1996
Nederland	5.1.1994
Oostenrijk	26.1.1996
Portugal	-
Spanje	-
Verenigd Koninkrijk	10.11.1994
Zweden	25.1.1996

3.3 Aanwijzing van kwetsbare zones

Artikel 3, lid 1, van de richtlijn bepaalt: "De lidstaten stellen volgens de criteria van bijlage I vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen overeenkomstig artikel 5 achterwege blijven". Verder bepaalt artikel 3, lid 2: "De lidstaten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn [20.12.1993[17]] alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren ... als kwetsbare zones aan".

Wateren moeten worden aangewezen indien zij beantwoorden aan één of meer van de in bijlage I vastgestelde criteria. Dit betekent dat voor oppervlaktewater en grondwater zones moeten worden aangewezen die meer dan 50 mg/l nitraat bevatten of zouden kunnen bevatten. Daarnaast moeten alle wateren worden aangewezen die eutroof blijken te zijn of in de nabije

---

16 Voor Oostenrijk, Finland en Zweden: 1.1.1995.

17 Voor Oostenrijk, Finland en Zweden: 1.1.1995.

toekomst eutroof zouden kunnen worden. Er zij op gewezen dat de definities in alle bovenvermelde punten van toepassing zijn op alle wateren en niet alleen op die welke momenteel voor de winning van drinkwater worden gebruikt. De lidstaten moeten dan ook alle wateren evalueren, ongeacht of zij voor drinkwater worden gebruikt.

Ook moet worden benadrukt dat het niveau van 50 mg/l misschien niet volstaat om de eutrofiëring te verminderen. Dit niveau mag dan ook niet worden beschouwd als een in de richtlijn bepaalde limiet. Er wordt immers aangenomen dat het veel te hoog ligt om eutrofiëring tegen te gaan.

Op grond van artikel 3, lid 5, zijn de lidstaten ontheven van de verplichting speciale kwetsbare zones te bepalen indien zij actieprogramma's opstellen en op hun gehele grondgebied toepassen. Tot nu toe hebben vijf lidstaten gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Figuur 4 geeft aan wanneer de lidstaten kwetsbare zones hebben aangewezen overeenkomstig artikel 3, of die aanwijzing voltooid is, en of er zones zijn aangewezen dan wel het gehele grondgebied. Zoals blijkt uit deze figuur zijn de meeste landen die er de voorkeur aan hebben gegeven geen gebruik te maken van artikel 3, lid 5, deze verplichting niet nagekomen, wat betekent dat de gebieden die bescherming behoeven zes jaar na het aannemen van de richtlijn nog niet zijn vastgesteld.

Figuur 4: Aanwijzing van kwetsbare zones (per 30.7.1997)

Land	Voltooiingsdatum aanwijzingen (Gestelde termijn 20.12.1993[18])	Bestreken gebied
België	-	
Denemarken	12.7.1993	Gehele grondgebied
Duitsland	7.11.1994	Gehele grondgebied
Finland	-	
Frankrijk	-	30% van het grondgebied, 40% van het landbouwareaal*
Griekenland	-	
Ierland	17.7.1995	Geen zones*
Italië	-	
Luxemburg	19.10.1994	Gehele grondgebied
Nederland	5.1.1994	Gehele grondgebied
Oostenrijk	26.1.1996	Gehele grondgebied
Portugal	-	
Spanje	-	
Verenigd Koninkrijk	10.2.1997	69 kwetsbare zones*
Zweden	25.1.1996	5 kwetsbare zones*

** Deze beslissingen worden momenteel door de Commissie bestudeerd.*

De Commissie is zich ervan bewust dat moet worden nagegaan of alle gebieden die als kwetsbare zones moesten worden aangewezen wel degelijk door de lidstaten zijn aangewezen. Daartoe wil zij opdracht geven voor een studie zodra zij van de lidstaten voldoende informatie heeft ontvangen om advies te geven omtrent dergelijke verificaties. Momenteel kan een dergelijke studie niet worden uitgevoerd omdat slechts drie van de lidstaten die voor de aanwijzing van kwetsbare zones hebben gekozen de desbetreffende procedures hebben afgerond.

Artikel 3, lid 4, omvat de volgende verplichting: "De lijst van kwetsbare zones wordt door de lidstaten wanneer zulks dienstig is, doch ten minste om de vier jaar, opnieuw bezien en zo nodig herzien of aangevuld teneinde rekening te houden met veranderingen en met de bij de vorige aanwijzing onvoorziene factoren". Dit moet voltooid zijn tegen 21.12.1997 en uiterlijk op 21.6.1998 aan de Commissie worden meegedeeld. Het is dan ook nog te vroeg om te zeggen of het gedeelte van het grondgebied van de Gemeenschap dat onder artikel 3 valt nog zal veranderen.

---

[18] Voor Oostenrijk, Finland en Zweden: 1.1.1995.

3.4 Controle

De controle wordt in de artikelen 5 en 6 van de richtlijn behandeld. De lidstaten die verkozen hebben artikel 3, lid 5, toe te passen zijn vrijgesteld van de voorschriften van artikel 6, behalve wanneer zij besloten hebben hun keuze te wijzigen en kwetsbare zones aan te wijzen op grond van artikel 3, lid 2. Zij zouden dan gedurende één jaar de vermelde controles moeten uitvoeren alvorens die wijziging door te voeren. Artikel 5, lid 6, is van toepassing op de lidstaten die gebruikmaken van artikel 3, lid 5. Zij moeten "het nitraatgehalte van de wateren (oppervlaktewater en grondwater) controleren op zodanig geselecteerde meetplaatsen, dat de omvang van de nitraatverontreiniging uit agrarische bronnen kan worden vastgesteld".

De lidstaten die kwetsbare zones aanwijzen moeten artikel 6 in acht nemen. Dit artikel geeft richtsnoeren voor de controlemethoden voor alle wateren. De lidstaten moeten de staat van eutrofiëring van oppervlaktewater, estuaria en kustwater om de vier jaar nagaan. De nitraatconcentraties in zoet water hadden gedurende één jaar moeten worden gecontroleerd tussen 19.12.1991 en 20.12.1993 en in elke daaropvolgende periode van vier jaar (d.w.z. tegen 21.12.1997). Met betrekking tot deze en volgende controles wordt alleen een uitzondering gemaakt voor meetstations waar de nitraatconcentratie in alle eerder genomen monsters minder dan 25 mg/l bedroeg en nadien geen nieuwe factor is opgetreden die het nitraatgehalte kan doen stijgen. Het controleprogramma hoeft dan slechts om de acht jaar te worden herhaald.

Voor de Commissie is het moeilijk te beoordelen of de controles door de lidstaten overeenkomstig de voorschriften zijn uitgevoerd, aangezien de enige verplichting voor de lidstaten om controlegegevens aan de Commissie mee te delen betrekking heeft op het in artikel 10 bedoelde samenvattend verslag. Niettemin hebben verscheidene lidstaten in hun verslagen opgetekend dat de controle momenteel ontoereikend is om aan de voorschriften van de richtlijn te voldoen. Uit een recente studie[19] is geconcludeerd dat veel lidstaten zelfs nog de noodzakelijke controlesystemen en administratieve structuren moeten opzetten om aan de controlevoorschriften van een reeks richtlijnen te kunnen voldoen.

3.5 Actieprogramma's

Artikel 5 van de richtlijn luidt: "Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing of binnen één jaar na elke in artikel 3, lid 4, bedoelde aanvullende verwijzing dienen de lidstaten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones". De actieprogramma's duren vier jaar. Het eerste had op 20.12.1995 moeten ingaan en het einde ervan is gepland voor 20.12.1999. Dan begint een tweede actieprogramma met een looptijd van nog eens vier jaar, tot 21.12.2003.

---

[19] Evaluatie van de kosten voor grondwaterinspectie in de lidstaten, in het kader van contract B4-3040/95/000345/MAR/D1 voor de Europese Commissie, DG XI, uitgevoerde studie.

De actieprogramma's vormen de belangrijkste voorschriften van de richtlijn aangezien zij verplichte beperkingen van de landbouwactiviteiten inhouden om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken. Deze zijn opgenomen in bijlage III. Twee ervan zijn bijzonder belangrijk. Volgens bijlage III, punt 1, moet het op of in de bodem brengen van meststoffen gebaseerd zijn op een balans tussen de stikstofbehoeften van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting.

In punt 2 is vastgesteld dat maximaal 170 kg N per hectare per jaar op of in de bodem mag worden gebracht in de vorm van dierlijke mest. De richtlijn staat evenwel maximaal 210 kg N per hectare per jaar toe gedurende het eerste actieprogramma. Beide maximumhoeveelheden zijn van toepassing in het vierde jaar van hun respectieve actieprogramma's, d.w.z. 210 kg N per hectare per jaar vanaf 20.12.1998 en 170 kg N per hectare per jaar vanaf 20.12.2002. Overeenkomstig dit punt van de richtlijn mogen de lidstaten van deze hoeveelheden afwijken, maar alleen wanneer dit gemotiveerd wordt aan de hand van objectieve criteria en geen afbreuk doet aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn.

De lidstaten hadden met hun actieprogramma's moeten beginnen op 20.12.1995. Zoals blijkt uit figuur 5, waarin ook is vermeld of de actieprogramma's in overeenstemming met de richtlijn zijn, hebben nog maar weinig lidstaten dat gedaan. Aangezien deze maatregelen de kern van de richtlijn vormen, is zulks moeilijk te rechtvaardigen.

Figuur 5: Actieprogramma's (per 30.7.1997)

Land	Kennisgevingsdatum (Gestelde termijn 20.12.1995)	In overeenstemming?
België	-	
Denemarken	8.1.1996	Wordt bestudeerd
Duitsland	1.4.1996	Neen
Finland	-	
Frankrijk	-	
Griekenland	-	
Ierland	-	
Italië	-	
Luxemburg	19.10.1994	Neen
Nederland (zie hieronder)	-	
Oostenrijk	11.11.1996	Wordt bestudeerd
Portugal	-	
Spanje	-	
Verenigd Koninkrijk	-	
Zweden	25.1.1996	Wordt bestudeerd

Het geval van Nederland verdient bijzondere aandacht. Op 22.12.1995 dienden de Nederlandse overheidsinstanties hun actieprogramma's in bij de Commissie en deelden zij mee dat zij gebruik zouden maken van de afwijkingsmogelijkheid van bijlage III. Na een onderzoek van de motivering voor de afwijking en na een discussie daarover met de Nederlandse overheidsinstanties besloot de Commissie dat zij de Nitraatcommissie niet kon aanbevelen de afwijking te aanvaarden. Op de 7de bijeenkomst van de Nitraatcommissie in november 1996 trokken de Nederlandse overheidsinstanties hun actieprogramma in en deelden zij de Commissie mee dat zij niet langer geïnteresseerd waren in een afwijking.

Indien in enige fase van de uitvoering van de richtlijn duidelijk wordt dat de in de richtlijn vastgestelde maatregelen niet toereikend zijn om de doelstellingen ervan te verwezenlijken, moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 5, lid 5, de aanvullende of verscherpte maatregelen treffen die zij noodzakelijk achten. Om deze doelstelling gemakkelijker te verwezenlijken, moeten de lidstaten overeenkomstig de eerste paragraaf van artikel 5, lid 6, controleprogramma's opstellen en uitvoeren om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te beoordelen.

3.6 Samenvattende verslagen

In artikel 10 van de richtlijn staat: "Voor de periode van vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn en voor elke daarop volgende periode van vier jaar dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in met de in bijlage V bedoelde informatie". In bijlage V wordt basisinformatie geëist over de in de punten hierboven besproken onderwerpen.

De lidstaten hadden deze informatie tegen 20.6.1996 aan de Commissie moeten meedelen. Krachtens artikel 11 van de richtlijn had de Commissie vóór 20.12.1996 samenvattende verslagen aan het Europees Parlement en de Raad moeten toezenden. Uit figuur 6 hierna blijkt dat de meeste lidstaten hun verslagen te laat hebben ingediend. Om die reden heeft de Commissie de publicatie van haar verslag moeten uitstellen.

Figuur 6: Samenvattende verslagen (per 30.7.1997)

Land	Datum van indiening (Gestelde termijn 20.6.1996)
België	-
Denemarken	20.12.1996
Duitsland	12.11.1996
Finland	19.9.1996
Frankrijk	23.12.1996
Griekenland	19.11.1996
Ierland	17.7.1995
Italië	-
Luxemburg	4.2.1997
Nederland	9.7.1996
Oostenrijk	11.11.1996
Portugal	8.10.1996
Spanje	-
Verenigd Koninkrijk	9.1.1997
Zweden	4.9.1996

De ontvangen documenten waren verschillend van formaat en inhoud en varieerden aanzienlijk in lengte. Hoewel de Commissie over deze informatie een geconsolideerd verslag zal voorleggen, zal de uiteenlopende kwaliteit van de antwoorden de opstelling van een optimaal bruikbaar document niet vergemakkelijken. Op de 6de bijeenkomst van de Nitraatcommissie op 1.6.1995 stelde de Commissie een ontwerp voor een gemeenschappelijk rapporteringsformaat voor, dat door de lidstaten werd becommentarieerd. Daar er evenwel niet vroeg genoeg een afgewerkte versie werd voorgesteld, heeft geen enkele lidstaat dit ontwerp gebruikt. In de toekomst wil de Commissie de Nitraatcommissie een kader bieden voor de indiening van de resultaten, teneinde het nut van het uiteindelijke document te vergroten.

4. INBREUKPROCEDURES

Overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen kan de Commissie een inbreukprocedure inleiden tegen lidstaten die niet aan de voorschriften van de richtlijn voldoen. Zoals uit de figuren hiervoor blijkt, liggen de meeste lidstaten wat de uitvoering betreft achter op het schema, sommige zelfs aanzienlijk. Zoals in de mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving[20] werd erkend, moeten er

---

20 COM(96) 500 def., 22.10.1996.

tegen de meeste lidstaten maatregelen worden genomen voor dezelfde inbreuken op deze richtlijn. Natuurlijk verlopen deze procedures in verschillend tempo afhankelijk van de aard van de inbreuk en van de dialoog tussen de lidstaten en de Commissie. Tegen sommige lidstaten lopen twee afzonderlijke procedures.

Momenteel zijn de meeste inbreuken gebaseerd op het niet omzetten van maatregelen of op de non-conformiteit van de maatregelen met de voorschriften van de richtlijn. In dit stadium zijn er dan ook geen aanwijzingen dat de in de richtlijn vastgestelde maatregelen geen significant effect zullen hebben op de nitraatverontreiniging wanneer zij de kans hebben gehad effect te sorteren. Dit is dan ook het belangrijkste argument van de Commissie om geen voorstellen te doen om de richtlijn te wijzigen. Figuur 7 toont de stand van zaken wat de inbreukprocedures betreft. De informatie in deze tabel is meegedeeld overeenkomstig de regels van de Commissie met betrekking tot informatie die openbaar mag worden gemaakt. Daarom mag niet worden aangenomen dat er geen procedures tegen lidstaten zijn die niet in de lijst zijn opgenomen of voor bepaalde delen van de richtlijn niet zijn opgegeven voor een bepaald land.

Figuur 7: Stand van zaken wat de inbreukprocedures tegen lidstaten betreft (per 30.7.1997)

Land	Omzetting	Aanwijzing	Code	Actieprogramma	Verslag
België	SA				
Finland	SA				
Frankrijk		ROA*			
Griekenland	Hof	Hof			
Ierland	ROA*	ROA*			
Italië	Hof	Hof	Hof		
Nederland	SA				
Portugal	Hof	Hof	Hof		
Spanje		Hof	Hof	ROA*	ROA*
Verenigd Koninkrijk	SA				

SA = schriftelijke aanmaning. ROA = met redenen omkleed advies. Hof = procedures bij het Hof van Justitie

* = in een perscommuniqué gepubliceerde beschikking van de Commissie, die evenwel nog moet worden uitgevoerd

5. EEN HERZIENING VAN DE RICHTLIJN?

Zoals in punt 4 is vermeld, is de belangrijkste reden van de Commissie om geen voorstellen voor een herziening van de richtlijn te doen de late uitvoering ervan, waardoor niet kan worden beoordeeld of de richtlijn al dan niet effect sorteert. De Commissie is zich er evenwel van bewust dat kan worden geargumenteerd dat het feit dat zoveel lidstaten hun verplichtingen op grond van de richtlijn niet zijn nagekomen betekent dat dit aan de richtlijn te wijten is. De Commissie is van oordeel dat deze argumentatie geen steek houdt aangezien de meeste door de lidstaten te nemen maatregelen (d.w.z. omzetting, controle, aanwijzing, codes van goede landbouwpraktijken en verslag) zeer duidelijk zijn. Hoewel er problemen

kunnen rijzen bij het coördineren van de inspanningen van de verschillende ministeries (in het bijzonder milieu en landbouw), zijn dit gewoon procedureproblemen die kunnen worden opgelost.

Aangezien in de richtlijn geen verplichting is opgenomen om verslag uit te brengen over de problemen bij de uitvoering van de richtlijn, kan geen correcte informatie worden verstrekt over de redenen voor de vertragingen bij de uitvoering. De Commissie is zich er evenwel van bewust dat het gebrek aan basisinformatie over de omvang van de nitraatverontreiniging een probleem is geweest, net als de coördinatie tussen de verschillende ministeries, zoals hiervoor vermeld.

6. CONCLUSIE

Zes jaar na de goedkeuring van deze richtlijn is de stand van zaken bij de uitvoering in de meeste lidstaten zo onbevredigend dat een herziening van de richtlijn niet dienstig zou zijn. Het niet volledig uitvoeren van de richtlijn heeft niet alleen juridische consequenties maar betekent ook dat ernstige problemen inzake milieu en volksgezondheid niet zijn aangepakt. Terwijl de Commissie al het mogelijke zal doen om de uitvoering van de richtlijn te garanderen, met name via inbreukprocedures, is het mogelijk dat deze niet zullen volstaan om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. Het is dan ook van het grootste belang met alle middelen druk uit te oefenen voor de onmiddellijke uitvoering van de richtlijn.

ISSN 0254-1513

COM(97) 473 def.

DOCUMENTEN

NL 14 03

Catalogusnummer : CB-CO-97-488-NL-C

ISBN 92-78-25032-5

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg

18