EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.10.2013
COM(2013) 683 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Umsetzung 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 2008–2011

{SWD(2013) 405 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über die Umsetzung 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 2008–2011

1. EINLEITUNG

Ziel der Richtlinie 91/676/EWG des Rates (Nitratrichtlinie) ist es, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte Gewässerverunreinigung zu reduzieren und eine solche Verunreinigung durch eine Reihe von Schritten der Mitgliedstaaten zu verhindern:

- Überwachung des Wassers in allen Gewässerarten (im Hinblick auf Nitratkonzentration und trophischen Zustand);
- Bestimmung der verunreinigten oder von Verunreinigung bedrohten Gewässer anhand der in Anhang I der Richtlinie festgelegten Kriterien;
- Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete, also der Gebiete, die in bestimmte Gewässer entwässern und zur Verunreinigung beitragen;
- Aufstellen von Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft auf freiwilliger Basis im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats;
- Aufstellen von Aktionsprogrammen mit einem Maßnahmenpaket zur Vorbeugung und Verringerung der Gewässerverunreinigung durch Nitrate, die in ausgewiesenen nitratgefährdeten Gebieten oder im gesamten Hoheitsgebiet auf obligatorischer Basis durchgeführt werden müssen;
- Überprüfung und gegebenenfalls Überarbeitung der Ausweisung der nitratgefährdeten Gebiete und der Aktionsprogramme mindestens alle vier Jahre;
- Vorlage eines Fortschrittsberichts für die Kommission zur Umsetzung der Richtlinie für jeden Vierjahreszeitraum.

Die von den Mitgliedstaaten nach Artikel 10 der Nitratrichtlinie vorgelegten Berichte sollten insbesondere Informationen zu den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, den ausgewiesenen nitratgefährdeten Gebieten, den Ergebnissen der Wasserüberwachung und eine Zusammenfassung der maßgeblichen Aspekte der für die nitratgefährdeten Gebiete aufgestellten Aktionsprogramme enthalten.

Auf der Grundlage dieser Berichte erfüllt der vorliegende Bericht die Verpflichtungen der Kommission gemäß Artikel 11. Der Bericht stützt sich insbesondere auf die Angaben der Mitgliedstaaten zum Zeitraum 2008–2011 und wird ergänzt durch das Arbeitspapier **(**SEC(2013)xxx**)** der Kommissionsdienststellen mit Karten und Tabellen zur Nährstoffbelastung aus landwirtschaftlichen Quellen**,** zur Wasserqualität und zu den ausgewiesenen nitratgefährdeten Gebieten, sowohl auf EU-Ebene als auch aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten.

Dies ist das zweite Mal, dass alle 27 Mitgliedstaaten einen Bericht vorgelegt haben. Jetzt ist für alle Mitgliedstaaten ein Vergleich mit dem vorangegangenen

Berichtszeitraum möglich. Die Berichte wurden 2012 und ergänzende Angaben Anfang 2013 übermittelt.

2. ENTWICKLUNG DER BELASTUNG DURCH DIE LANDWIRTSCHAFT

Viehbestand

Der Viehbestand zählt zu den Hauptverursachern der Umweltbelastung. Große Viehbestände, die sich an einem Ort oder in einer Region konzentrieren, stellen eine große Gefahr für die Umwelt dar, weil ein Ungleichgewicht zwischen der Gülleerzeugung und der verfügbaren Fläche bzw. dem Bedarf der angebauten Kulturen besteht. Dieses Ungleichgewicht verursacht einen Nährstoffüberschuss, der früher oder später in das Wasser (Nitrate und Phosphate) und in die Luft (Ammoniak und Stickstoffoxide) entweicht, wenn er nicht aus dem betreffenden Gebiet entfernt wird.

Da nicht alle Mitgliedstaaten umfassende Daten zu ihren Viehbeständen vorgelegt haben[1], wird nachstehend die amtliche Statistik von Eurostat wiedergegeben.

Bei Rindern[2] zeigt der Vergleich der Berichtszeiträume 2004–2007 und 2008–2011 einen geringen Rückgang in der EU-27 (-2 %)[3]. Die größte relative Abnahme war in Rumänien (-20 %), Malta (-17 %), Bulgarien (-13 %) und der Slowakei (-9 %) zu verzeichnen, wogegen insbesondere in den Niederlanden (+6 %), Polen (+4 %) und Frankreich (+4 %) ein Anstieg zu beobachten war.

In der EU-27 nahm der Milchviehbestand zwischen dem Zeitraum 2004–2007 und 2008–2011 um 5 % ab[4]. Der größte relative Rückgang war in Rumänien (-18 %), der Slowakei (-15 %), Spanien (-14 %), Bulgarien und Portugal (-13 %), Estland, Malta und Griechenland (-12 %), Ungarn und Litauen (-11 %) festzustellen, wogegen der Bestand in Luxemburg (+8 %), den Niederlanden (+4 %) und Dänemark (+3 %) anstieg.

Der Schweinebestand ging in der EU-27 zwischen den Berichtszeiträumen 2004–2007 und 2008–2011 um 5 % zurück[5]. Der größte relative Rückgang war in der Slowakei (-36 %), der Tschechischen Republik (-33 %), Slowenien (-28 %), Bulgarien (-26 %), Polen (-22 %), Ungarn (-19 %), Malta (-18 %), Litauen (-16 %), und Rumänien (-14 %) zu verzeichnen. Ein Zuwachs wurde in Griechenland (+10 %), den Niederlanden (+7 %), Luxemburg (+6 %) und Estland (+3 %) festgestellt.

Bei Geflügel liegen nur Eurostat-Daten für die Jahre 2003, 2005, 2007 und 2010[6] vor, und diese weisen trotz starker Unterschiede zwischen den Mitgliedstaten keine Veränderungen beim Durchschnitt für die EU-27 auf. Ein erheblicher Anstieg ist in Lettland (+28 %), Slowenien (+22 %), Österreich (+19 %) und den Niederlanden

---

1 Die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten finden sich in der Tabelle 1 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

2 Unter dem Begriff „Rinder“ sind alle Kategorien von Rindern zusammengefasst.

3 Vgl. Tabelle 2.1 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen; die Veränderung in Prozent wurde als Veränderung der Durchschnittszahlen des Zeitraums 2008–2011 gegenüber dem Zeitraum 2004-2007 berechnet: [(Durchschnitt 2008–2011) – (Durchschnitt 2004–2007)]/[(Durchschnitt 2004–2007)] x 100.

4 Vgl. Tabelle 2.2 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

5 Vgl. Tabelle 2.3 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

6 Vgl. Tabelle 2.4 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

(+13 %) festzustellen; in Zypern (-21 %), Bulgarien (-16 %), Estland (-17%), Finnland (-11 %) und Irland (-10 %) sind die Zahlen dagegen zurückgegangen.

Es wurden auch starke Unterschiede beim Schafbestand festgestellt[7], dabei stieg zwischen den beiden Berichtszeiträumen die Zahl der Tiere in Litauen (+67 %) stark an und ging in Portugal (-30 %), den Niederlanden (-28 %) und Polen (-26 %) relativ stark zurück.

Laut Angaben der Mitgliedstaaten ist der Einsatz stickstoffhaltiger Düngemittel zwischen den beiden Berichtszeiträumen in der Tschechischen Republik, Litauen, Portugal, der Slowakei, Spanien und Nordirland um mehr als 10 % zurückgegangen und in Zypern, Ungarn und Schweden um mehr als 10 % gestiegen. Da nicht alle Mitgliedstaaten ihre Daten zum Einsatz dieser Düngemittel übermittelt haben, können keine Gesamtzahlen für die EU-27 berechnet werden.

Einsatz mineralischer Düngemittel

Laut den Angaben von Eurostat und Fertilizers Europe[8] ging der Einsatz stickstoffhaltiger mineralischer Düngemittel in der EU-27 in den Jahren 2008–2010 gegenüber dem Zeitraum 2006–2007 um 6 % zurück[9]. Seit 2010 ist der Einsatz stickstoffhaltiger Düngemittel unverändert geblieben[10]. Der jährliche Verbrauch dieser Düngemittel in der EU beläuft sich derzeit auf etwa 11 Mio. Tonnen und liegt damit beinahe 30 % unter dem Spitzenwert, der vor 25 Jahren ermittelt wurde. Der Einsatz von phosphor- und von kaliumhaltigem Dünger lag 2010 bei etwa 2,5 Mio. Tonnen, ein Rückgang von beinahe 70 % gegenüber den Höchstwerten am Ende der 1980er Jahre[11].

Stickstoffbilanz und Stickstoffeintrag in die Umwelt

In Bezug auf die Stickstoffbilanz sind zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede festzustellen. Dies gilt auch für die Phosphorbilanz[12].

Nicht alle Mitgliedstaaten haben Angaben zur Freisetzung von Stickstoff in die Umwelt übermittelt[13]. Nach den vorliegenden Daten wurde jedoch ein Rückgang bei der Freisetzung beobachtet. Die Landwirtschaft bleibt wie in den vorangegangenen Berichtszeiträumen die wichtigste Quelle für die Stickstofffreisetzung in die Umwelt. Der Anteil aus Gülle, mineralischen Düngemitteln und anderen Schadstoffquellen weist zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten Unterschiede auf und hängt von vielen Faktoren ab, so z. B. auch von der Bevölkerungsdichte, insbesondere in einigen Küstengebieten.

3. WASSERÜBERWACHUNG UND –QUALITÄT SOWIE FESTGESTELLTE ENTWICKLUNGEN

Überwachungsnetze

Grundwasser

---

7 Vgl. Tabelle 2.5 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

8 Fertilizers Europe ist ein Zusammenschluss von Düngemittelherstellern.

9 Vgl. Tabelle 4 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen. Die Tabelle 3 gibt die Daten des jährlichen von den Mitgliedstaaten gemeldeten Stickstoffeintrags durch Düngemittel und Dung wieder.

10 Vgl. Schaubild 1 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

11 Vgl. Schaubild 1 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

12 Vgl. Tabelle 5 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

13 Nur 15 Mitgliedstaaten haben vollständige Daten übermittelt.

Die Gesamtzahl der gemeldeten Grundwasser-Messstationen ist in der EU-27 im Berichtszeitraum 2008-2011 gegenüber dem Zeitraum 2004-2007 um etwa 10 % auf 33 493 Standorte gestiegen. Die durchschnittliche Dichte des Netzes in der EU beträgt 8 Messstationen je 1000 km^2 Landfläche[14]. Die größte Dichte findet sich in Malta und in Belgien mit fast 130 bzw. 100 Stationen je 1000 km^2 Landfläche. Die niedrigste Dichte findet sich hingegen in Finnland und in Deutschland mit weniger als einer Messstation je 1000 km^2.

Im EU-Durchschnitt werden fast dreimal jährlich Proben entnommen, nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt liegt die Häufigkeit zwischen einem Mal pro Jahr in Lettland, Litauen und Dänemark bis zu fünfmal pro Jahr im Vereinigten Königreich und in Belgien[15].

Oberflächenwasser

Die Gesamtzahl der gemeldeten Süßwasser-Messstationen stieg in der EU-27 im Zeitraum 2008-2011 gegenüber 2004-2007 um etwa 9 % auf 29 018 Standorte an. Die Dichte beläuft sich in der EU auf durchschnittlich 6,9 Standorte je 1000 km^2 Landfläche. Die höchste Dichte wurde im Vereinigten Königreich und in Belgien verzeichnet. Die niedrigste Dichte findet sich hingegen in Deutschland, Finnland und Griechenland[16].

In Bezug auf Salzwasser hat sich die Zahl der Messstationen in der EU-27 zwischen den Berichtszeiträumen von 2577 auf insgesamt 3210 erhöht[17].

Die Häufigkeit der Probenahmen von Oberflächengewässern (alle Gewässerkörper) reicht von dreimal pro Jahr (in Malta und Griechenland) bis zu fast 60mal pro Jahr (in Dänemark)[18].

Wasserqualität

Grundwasser

Im Zeitraum 2008–2011 lag der an den Grundwasserstationen in der EU-27 gemessene Nitratgehalt an 14,4 % der Standorte bei über 50 mg/l und an 5,9 % der Standorte bei 40-50 mg/l[19]. Dies ist eine leichte Verbesserung gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum, in dem an 15 % der Standorte mehr als 50 mg/l und an 6 % der Standorte zwischen 40 und 50 mg/l gemessen wurden. Die niedrigsten Nitratkonzentrationen wurden in Finnland, Irland, Lettland, Litauen und Schweden gemessen. Die höchsten Nitratkonzentrationen wurden hingegen in Deutschland und Malta festgestellt. Die beste Wasserqualität in den unterschiedlichen Arten von Grundwasserkörpern wurde in abgeschlossenen Grundwasserkörpern ermittelt, wo beinahe 85 % aller Standorte eine Nitratbelastung von weniger als 25 mg/l aufwiesen[20]. Der Anteil der Standorte mit mehr als 50 mg Nitrat/l war in phreatischem Grundwasser in einer Tiefe von 5–15 m höher als in tiefer gelegenen phreatischen Grundwasserkörpern, die Unterschiede waren jedoch nur gering.

14 Vgl. Tabelle 6 und Schaubild 2 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
15 Vgl. Schaubild 3 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
16 Vgl. Tabelle 7 und Schaubild 4 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
17 Vgl. Tabelle 8 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
18 Vgl. Schaubild 5 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
19 Vgl. Schaubild 6, Tabelle 9 und Karte 1 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
20 Vgl. Schaubild 7 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

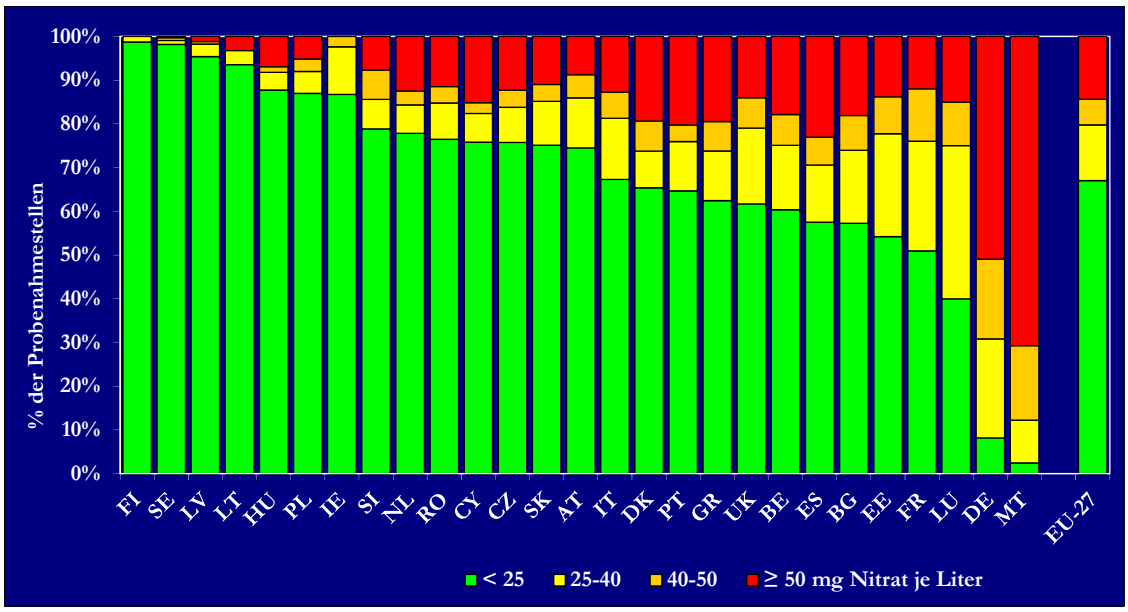


Schaubild A. *Häufigkeit der Grundwasserarten (Jahresdurchschnitt der Nitratkonzentrationen)[21,22;] Ergebnisse aller Grundwasser-Messstationen in unterschiedlichen Tiefen.*

Oberflächensüßwasser

Ausgehend von den Durchschnittswerten aller gemeldeten Messstationen in der EU-27 lag der Nitratgehalt an 62,5 % der Standorte unter 10 mg/l, an 2,4 % der Standorte zwischen 40 und 50 mg/l und an 2,4 % der Standorte über 50 mg/l[23]. Dies ist auch eine Verbesserung gegenüber dem vorherigen Berichtszeitraum, in dem an 3 % der Standorte mehr als 50 mg/l und an 2,9 % der Standorte zwischen 40 und 50 mg/l gemessen wurden. Im Winter lagen die Durchschnittswerte an 2,9 % der Standorte über 25 mg/l und an 2,4 % der Standorte über 50 mg/l. Der niedrigste Jahresdurchschnitt der Nitratkonzentration im Oberflächensüßwasser wurde in Finnland und Schweden, gefolgt von Litauen, Portugal und den Niederlanden gemessen, der höchste in Malta, dem Vereinigten Königreich und Belgien, wo an zahlreichen Standorten mehr als 40 mg/l gemessen wurden.

21 Grundwasser-Messstationen mit langfristig niedrigen Nitratkonzentrationen wurden nicht in jedem Fall alle vier Jahre abgelesen. Deshalb könnten in dem Schaubild die Messstationen mit hohen Nitratkonzentrationen etwas überrepräsentiert sein.

22 Der Vergleich des Schaubilds A mit dem Schaubild 2 des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen zu dem Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen aus Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2004-2007 könnte durch die erheblichen Unterschiede zwischen der Anzahl der Überwachungsstationen beeinträchtigt sein (so z. B. bei Österreich, das im Zeitraum 2008-2011 Daten von allen Überwachungsstationen gemeldet, aber für den Zeitraum 2004-2007 nur aggregierte Daten übermittelt hat).

23 Vgl. Schaubild 8, Tabelle 10 und Karte 4 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

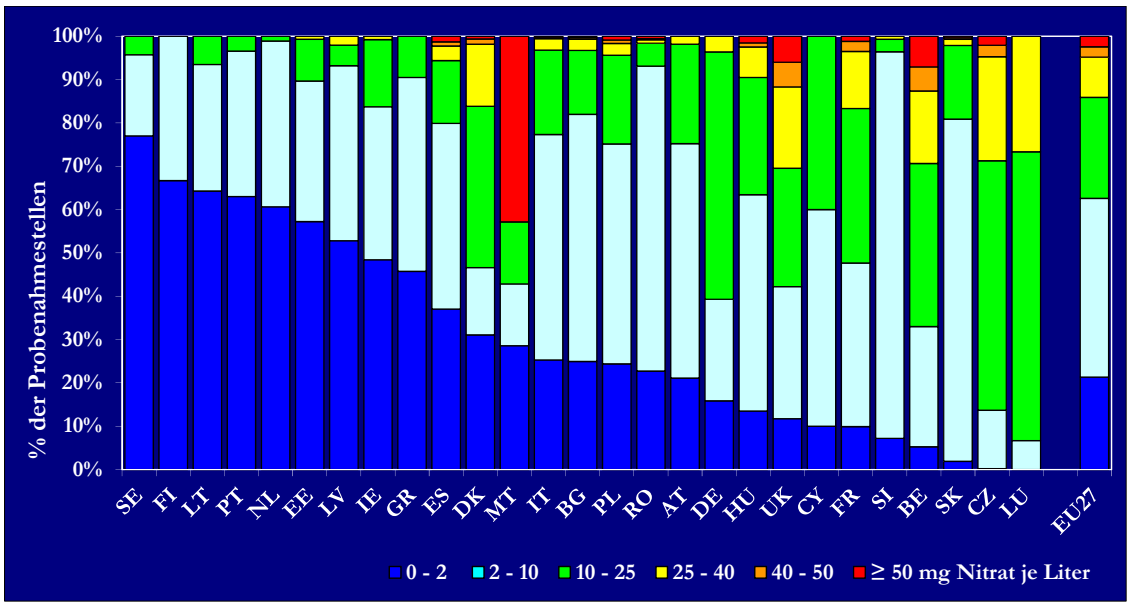


Schaubild B. *Häufigkeit der durchschnittlichen Nitratkonzentrationen in Oberflächensüßwasserarten (Jahresdurchschnitt der Nitratkonzentrationen).*

Bei der Bewertung des trophischen Zustands ergaben sich große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, sowohl hinsichtlich der verwendeten Parameter als auch der Verfahren zur Festlegung der einzelnen Stufen[24]. Außerdem haben einige Mitgliedstaaten keine oder nur unvollständige Daten zur Eutrophierung der Flüsse (Deutschland, Dänemark, Frankreich, Zypern, Malta, Rumänien und Vereinigtes Königreich) und Seen (Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Luxemburg, Malta, und Vereinigtes Königreich) übermittelt

An 16,3 % und 6,3 % aller Messstationen an Flüssen in der EU-27 wurde ein eutrophischer bzw. hypertrophischer Zustand und an 35,4 % und 20,6 % der Messstationen ein oligotrophischer bzw. ultraoligotrophischer Zustand ermittelt. Der höchste Prozentsatz ultraoligotrophischer Standorte an Flüssen befand sich in Spanien, gefolgt von Bulgarien und Slowenien, der höchste Prozentsatz hypertrophischer Stationen in Belgien und den Niederlanden, gefolgt von der Tschechischen Republik und Finnland. Eine starke Eutrophierung wurde auch in Litauen und Luxemburg festgestellt[25].

Von allen gemeldeten Messstationen an Seen in der EU-27 waren 24,1 % und 12,7 % eutrophisch bzw. hypertrophisch und 36,6 % und 2,4% oligotrophisch bzw. ultra-oligotrophisch. Der höchste Prozentsatz an ultra-oligotrophischen Seenstandorten befand sich in Lettland, gefolgt von Spanien, der höchste Prozentsatz an eutrophischen oder hypertrophischen Standorten in den Niederlanden, gefolgt von Dänemark, der Slowakei, Polen, Bulgarien und Belgien[26]. Generell weisen Flüsse einen besseren trophischen Zustand auf als Seen[27].

Salzwasser

24 Vgl. Zusammenfassungen der Mitgliedstaaten in Abschnitt V des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

25 Vgl. Schaubild 10 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

26 Vgl. Schaubild 11 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

27 Vgl. Schaubild 12 und Karte 7 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

In Salzwasser[28] sind die Nitratkonzentrationen niedriger als in Süßwasser[29]: Im Jahresdurchschnitt liegt der Nitratgehalt an 1,4 % der Standorte über dem Wert von 25 mg/l; an 72,5 % der Standorte liegt er unter 2 mg/l. Ähnliche Zahlen ergaben sich für den Durchschnitt in den Wintermonaten und bei den Höchstwerten.

Eine Bewertung des trophischen Zustands für die EU-27 insgesamt ist nicht möglich, weil von zahlreichen Mitgliedstaaten keine Daten vorliegen[30] und sehr unterschiedliche Messverfahren eingesetzt werden. So haben Zypern, Rumänien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland, Portugal und Schweden keine Daten übermittelt. Was das Vereinigte Königreich anbelangt, hat nur Nordirland digitale Daten gemeldet. Was Belgien betrifft, so hat nur Flandern Daten bereitgestellt. Aus den vorhandenen Daten geht Folgendes hervor: Belgien hat für alle Salzwasserstandorte einen hypertrophischen Zustand gemeldet, wogegen Bulgarien, Lettland, Litauen und die Niederlande für alle Salzwasserstandorte einen eutrophischen Zustand übermittelt haben.

Trends bei der Wasserqualität

Grundwasser

Beim Vergleich der Ergebnisse der Gewässerüberwachung für den Zeitraum 2008–2011 mit denen des Zeitraums 2004–2007 ergibt sich für die EU-27 insgesamt und in vielen Mitgliedstaaten an den meisten Standorten ein stabiler Zustand (42,7 % in der EU), wogegen der Anteil der Standorte, an denen die Entwicklung rückläufig war, beinahe dem Anteil entsprach, an denen ein Anstieg zu beobachten war (30,7 % bzw. 26,6 %), ein Zustand, der mit den vorherigen Berichtszeiträumen vergleichbar ist[31]. Der höchste Prozentsatz der Standorte mit rückläufiger Tendenz wurde in Irland ermittelt, am stabilsten war die Lage in Lettland und den stärksten Anstieg hat Estland gemeldet.

Oberflächensüßwasser

An 42,1 % aller Süßwassermessstationen in der EU-27 wurde ein rückläufiger Trend bei den Nitratkonzentrationen im Jahresdurchschnitt beobachtet, dabei zeigte sich an 12,1 % der Standorte ein starker Rückgang[32]. An 38,7 % der Messstationen wurden stabile Konzentrationen und an 19,1 % der Standorte eine Zunahme[33] festgestellt. Die Qualität des Oberflächensüßwassers in der EU-27 hat sich im jetzigen Berichtszeitraum verbessert. Der Anteil der Standorte, an denen der Nitratgehalt mehr als 25 mg/l bzw. 50 mg mg/l betrug, ist gegenüber dem Zeitraum 2004–2007 zurückgegangen. Die Trends beim trophischen Zustand der Oberflächengewässer lassen sich nicht feststellen, weil hierzu für die meisten Gewässer keine Daten vorliegen.

4. AUSWEISUNG NITRATGEFÄHRDETER GEBIETE

Die Mitgliedstaaten müssen alle Flächen in ihrem Hoheitsgebiet, die in verunreinigte Gewässer bzw. in Gewässer entwässern, bei denen ohne entsprechende Gegenmaßnahme die Gefahr einer Verunreinigung besteht, als nitratgefährdete

28 Unter „Salzwasser" sind Übergangs-, Küsten- und Meeresgewässer zu verstehen.
29 Vgl. Schaubild 9 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
30 Vgl. Schaubilder 13a-d in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
31 Vgl. Schaubild 14 und Karte 3 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.
32 Als stark rückläufige Tendenz gilt ein Unterschied der Nitratkonzentration von mehr als -5 mg je Liter.
33 Vgl. Schaubild 15 und Karte 6 in Abschnitt I des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

Gebiete ausweisen. Sie müssen das Verzeichnis der ausgewiesenen gefährdeten Gebiete anhand der Ergebnisse der Gewässerüberwachung mindestens alle vier Jahre überprüfen und gegebenenfalls ändern. Anstelle der Ausweisung bestimmter Gebiete können die Mitgliedstaaten auch ein Aktionsprogramm im gesamten Gebiet durchführen. Diese Vorgehensweise haben Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Slowenien sowie die Regionen Flandern und Nordirland gewählt und hierdurch einen besseren Schutz aller Gewässer und nicht nur derer, die den Kriterien von Anhang I der Richtlinie entsprechen, sichergestellt.

Einschließlich der Fläche der Mitgliedstaaten, die Maßnahmen in ihrem gesamten Hoheitsgebiet durchführen, wurden in der EU im Jahr 2012 auf einer Fläche von insgesamt 1 952 086,5 km^2 Aktionsprogramme durchgeführt, was etwa 46,7 % der gesamten Landfläche in der EU entspricht.

Gegenüber 2008 hat die Gesamtfläche der in der EU ausgewiesenen gefährdeten Gebiete zugenommen, insbesondere in Rumänien, der belgischen Region Wallonien, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich[34].

5. AKTIONSPROGRAMME

Die Mitgliedstaaten müssen ein oder mehrere Aktionsprogramme für die ausgewiesenen gefährdeten Gebiete bzw. für ihr gesamtes Hoheitsgebiet erstellen. Die Aktionsprogramme umfassen mindestens die Maßnahmen, die in den Anhängen II und III der Richtlinie genannt sind, welche u. a. die Zeiträume betreffen, in denen die Ausbringung von mineralischem oder organischem Dünger verboten ist, die Mindestlagerkapazität von Dung sowie Einschränkungen für das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen, in der Nähe von Gewässern und auf geneigten Flächen.

Die folgenden 23 Mitgliedstaaten haben im Zeitraum 2008-2011 ein neues oder überarbeitetes Aktionsprogramm angenommen: Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Estland, Frankreich, Ungarn, Irland, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta, die Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, die Slowakei, das Vereinigte Königreich sowie einige Regionen in Italien und in Spanien. In den geänderten Programmen wurden in vielen Fällen die Zeiträume für das Ausbringen von Gülle und Düngemitteln – und dementsprechend die Vorschriften für die Mindestlagerkapazität von Dung – strenger gefasst. Dasselbe gilt für das Ausbringen von Dung und Düngemitteln unter ungünstigen Klimabedingungen, auf geneigten Flächen und in der Nähe von Oberflächengewässern.

Zu der Wirksamkeit der Aktionsprogramme bei der Vermeidung und Verringerung der Gewässerverunreinigung durch Nitrate haben die Mitgliedstaaten sehr wenige Informationen übermittelt, was Anlass zur Sorge gibt. Die Auswirkungen der Aktionsprogramme auf die Wasserqualität sollten von den Mitgliedstaaten auch im zeitlichen Verlauf bewertet werden, damit sachgerechte Entscheidungen zur Erreichung der Ziele sowohl der Nitratrichtlinie als auch anderer Rechtsvorschriften zum Gewässerschutz getroffen werden können. Generell ist festzustellen, dass in einigen Mitgliedstaaten die Umsetzung der Aktionsprogramme zu einer Verbesserung der Wasserqualität geführt hat. Bei Mitgliedstaaten mit unlängst

[34] Vgl. Tabelle 11 und Karte 8 in Abschnitt II des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

überarbeiteten Aktionsprogrammen wird die volle Wirkung der neuen Maßnahmen erst in Zukunft deutlich werden. In anderen Mitgliedstaaten können verschiedene Gründe eine Verbesserung verhindern, so etwa die Unzulänglichkeit bestimmter Maßnahmen der Aktionsprogramme oder die Anwendung der Aktionsprogramme in kleinen oder aufgesplitterten Gebieten (etwa in Polen, in Frankreich oder in Italien) oder wegen der zahlreichen Ausnahmen von den allgemeinen Regeln (etwa bei den Ausnahmen von den Sperrfristen in den Niederlanden, Deutschland oder Luxemburg).

Die allgemeine Begrenzung der Ausbringung von Dünger ist eine der schwierigsten Maßnahmen, die EU-weit anzuwenden sind. Einige Mitgliedstaaten haben beschlossen, für alle Kulturen Grenzwerte für die Gesamtstickstoffbelastung festzusetzen (in Irland, den Niederlanden, Nordirland sowie in der belgischen Provinz Flandern gelten auch Grenzwerte für Phosphor), was eine einfache und klare Möglichkeit darstellt, die Landwirte über ihre Pflichten zu informieren und die Kontrollen zu vereinfachen. In anderen Ländern gelten kompliziertere Regelungen, die weniger klar sind und daher die Gewässer weniger wirksam schützen dürften.

Die Lagerkapazität für Dung ist ein weiterer wichtiger Punkt, der genauer geprüft werden muss. Sie stellt für die Landwirte eine hohe finanzielle Belastung dar, obwohl diese durch den geringeren Einsatz mineralischer Düngemittel ausgeglichen wird (wodurch auch weniger Treibhausgasemissionen entstehen), weil der Stickstoff in Dung effizienter ist, und sich die Arbeitsbedingungen für die Landwirte verbessern. In diesem Bereich müssen die Maßnahmen verstärkt werden, etwa durch Einholen von mehr Informationen über die derzeit verfügbare Lagerkapazität in den landwirtschaftlichen Betrieben.

Für die Kontrolle der Aktionsprogramme sind die Mitgliedstaaten zuständig, und die Anwendung der Cross Compliance mit der Gemeinsamen Agrarpolitik ist ein wichtiger Faktor bei der Sicherstellung der Einhaltung durch die Landwirte. Zu erwähnen ist u. a., dass die Niederlande und Flandern strenge Regelungen zur Kontrolle der Verbringung von Dung entwickelt haben, bei denen GPS-Überwachungssysteme zum Einsatz kommen.

6. ABWEICHUNG VON DER OBERGRENZE VON 170 KG STICKSTOFF/HA/JAHR

Die Nitratrichtlinie bietet die Möglichkeit, von der Höchstmenge von 170 kg Stickstoff pro Jahr aus Dung abzuweichen, sofern die objektiven in Anhang III der Richtlinie festgelegten Kriterien erfüllt sind und die zusätzlichen Mengen die Erreichung der Ziele der Richtlinie nicht infrage stellen.

Ausnahmen werden durch Kommissionsbeschluss nach Stellungnahme des Nitratausschusses genehmigt, der die Kommission bei der Umsetzung der Richtlinie unterstützt. Ende 2012 waren in sieben Mitgliedstaaten im ganzen Gebiet (Dänemark, Deutschland, Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich) oder in einzelnen Regionen (Flandern in Belgien, Lombardei, Piemont, Venetien und Emilia Romagna in Italien)[35] Ausnahmeregelungen in Kraft. Die den Landwirten, für die die Ausnahmen gelten, vorgegebenen Betriebsführungsvorschriften müssen strenger sein als die der Aktionsprogramme und umfassen zusätzliche Verpflichtungen für die Nährstoffplanung sowie weitere Auflagen für die

[35] Vgl. Tabelle 12 in Abschnitt III des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen.

Landbewirtschaftung. Die Kommission wird weiterhin geeignete Maßnahmen treffen, damit die Qualität dieser Programme insbesondere im Kontext der Einräumung einer neuen oder der Verlängerung einer bestehenden Abweichung und unter Berücksichtigung der Trends bei der Wasserqualität sichergestellt wird

7. PROGNOSEN ZUR WASSERQUALITÄT

Die von den Mitgliedstaaten angewandten Methoden zur Bewertung der Entwicklung der Wasserqualität beruhen zumeist auf Trendanalysen und/oder Computersimulationen, teilweise in Verbindung mit Analysen zu Entwicklungen bei den landwirtschaftlichen Verfahren. Nicht alle Mitgliedstaaten haben diese Information übermittelt.

Aus den Ergebnissen der vorliegenden Analysen geht hervor, dass die meisten Mitgliedstaaten wegen der Auswirkungen der Veränderungen bei den landwirtschaftlichen Verfahren infolge der Umsetzung der Richtlinie und mehrerer Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Anwendung der Cross Compliance einer weitere Senkung der Nitratkonzentration in ihrem Oberflächen- und Grundwasser vorhersagen. Diese Vorhersagen sind aber mit großen Unsicherheiten behaftet, die mit den starken Schwankungen beim Klima und bei den Bodenbedingungen und ihren Auswirkungen auf die Wasser- und insbesondere die Grundwasserqualität zusammenhängen.

8. VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Im Juni 2013 waren zehn Vertragsverletzungsverfahren gegen acht Mitgliedstaaten anhängig (gegen Frankreich wegen der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete, gegen Frankreich wegen des Aktionsprogramms, gegen Luxemburg wegen des Aktionsprogramms, gegen Griechenland wegen der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete, gegen Griechenland wegen des Aktionsprogramms, gegen Polen wegen der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete und des Aktionsprogramms, gegen die Slowakei wegen der Überwachung, der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete und des Aktionsprogramms, gegen Bulgarien wegen des Aktionsprogramms, gegen Italien wegen des Aktionsprogramms und gegen Lettland wegen des Aktionsprogramms). Außerdem wurden sieben Pilotanfragen[36] an sieben Mitgliedstaaten gerichtet (an Belgien – Wallonien wegen der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete, des Aktionsprogramms und der Kontrollen; an Bulgarien wegen der Überwachung und der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete; an Schweden wegen der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete sowie an Estland, Malta, die Tschechische Republik und Zypern wegen der Aktionsprogramme) mit dem Ziel, Fragen zu einigen Aspekten ihrer Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Nitratrichtlinie zu klären.

Die Verfahren bezüglich der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete hängen oft mit der unvollständigen Bestimmung eutrophischer Gewässer und/oder der Ausweisung der Gebiete, die in diese Gewässer auswässern, zusammen. Dies gilt insbesondere für Meeresgewässer.

---

[36] EU Pilot ist ein System, das 2008 im Anschluss an die Mitteilung der Kommission „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ [KOM(2007) 502 endg.] mit dem Ziel eingeführt wurde, die Arbeitsmethodik zwischen den Kommissionsdienststellen und den Behörden der Mitgliedstaaten zu verbessern.

Die Verfahren bezüglich der Aktionsprogramme betreffen zumeist die nicht ausreichende Dauer der Sperrzeiten für die Ausbringung von Düngemitteln und Dung, unzureichende Anforderungen an die Lagerkapazität für Dung, unzureichende und/oder unklare Vorschriften zur Begrenzung der Düngung insgesamt, unzureichende Vorschriften zur Verhinderung der Gewässerverunreinigung durch Vorschriften für die Düngemittelausbringung auf stark geneigten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden oder in der Nähe von Wasserläufen.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

Die Belastung durch die Landwirtschaft hat sich im Zeitraum 2008–2011 gegenüber dem Zeitraum 2004–2007 in Bezug auf den Rinder-, Schweine- und Schafbestand – wenn auch nicht einheitlich – verringert und ist beim Geflügelbestand stabil geblieben. Gleichzeitig ist der Verbrauch von chemischen Düngemitteln zurückgegangen, womit sich der langfristige Trend fortgesetzt hat.

Die Überwachung der Wasserqualität hat sich verbessert, wobei die Gesamtzahl der Messstationen für Grund- und Oberflächenwasser gestiegen ist. An 14,4 % aller gemeldeten Grundwasser-Messstationen wurde der Wert von 50 mg Stickstoff/l überschritten und an 5,9 % der Standorte lag der Wert zwischen 40 und 50 mg/l, was eine leichte Verbesserung gegenüber dem vorangegangenen Berichtszeitraum bedeutet, aber gleichzeitig die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zur Verringerung und Vermeidung der Gewässerbelastung deutlich macht. Die Lage in der EU ist uneinheitlich, aber in einigen Mitgliedstaaten zeigen die Aktionsprogramme schon gute Ergebnisse.

Die Qualität von Oberflächensüßwasser hat sich hinsichtlich der Nitratkonzentration verbessert. Der Prozentsatz der Standorte, an denen mehr als 25 mg/l oder 50 mg/l gemessen wurden, ist gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum zurückgegangen. Hieraus lassen sich jedoch keine Schlussfolgerungen in Bezug auf die Entwicklung des trophischen Zustands ziehen, weil i) die Mitgliedstaaten unterschiedliche Bewertungsverfahren anwenden und ii) insbesondere für Salzwasserkörper nicht genügend Daten vorliegen. In vielen Teilen Europas sind jedoch Übergangs-, Küsten- und Meeresgewässer weiterhin eutrophisch (die Ostsee und ihre Küste, das Schwarze Meer, Teile der Nordsee und der Mittelmeerküste). Obwohl dies auch mit anderen Belastungen (etwa durch den Menschen, insbesondere in Fremdenverkehrsgebieten an der Küste) zusammenhängt, sind weitere Maßnahmen zur Ausweitung der Ausweisung nitratgefährdeter Gebiete und zur Intensivierung der Aktionsprogramme erforderlich.

Die allgemeine Qualität der Aktionsprogramme hat sich erhöht, wobei die Maßnahmen strenger gefasst, die Düngungsverfahren verbessert und die Durchsetzbarkeit verstärkt wurden. Ebenfalls verbessert hat sich die Kenntnis der Verpflichtungen aus der Richtlinie. Viele Probleme bestehen aber fort, insbesondere im Zusammenhang mit der Begrenzung der Ausbringung von Düngemitteln auf landwirtschaftliche Flächen und den Maßnahmen zur Kapazität und zum Bau von Lagerbehältern für Dung. Andere Faktoren, so wie der zunehmende Anbau von Energiepflanzen in der letzten Zeit und die Entwicklung der Biogasindustrie (insbesondere in Deutschland), verursachen neue Herausforderungen, denen die Aktionsprogramme in angemessener Weise Rechnung tragen müssen. Da zudem der Milchertrag in einigen Mitgliedstaaten ansteigt, müssen die Koeffizienten für die Dungerzeugung je Milchkuh angepasst werden. Als positiv zu verzeichnen ist die

Tatsache, dass einige Fütterungssysteme für Nichtwiederkäuer hinsichtlich des Eiweiß- und des Phosphatgehalts verbessert wurden, wodurch sich die Nährstoffbelastung weiter reduzieren dürfte.

In den Aktionsprogrammen wurden die Belastungen durch den Gartenbau nicht ausreichend berücksichtigt, aber in den Mitgliedstaaten und in der Forschung wird daran gearbeitet, die Kenntnis und die Verfahren in diesem Bereich zu verbessern. Da der Gartenbau in einigen Gebieten wegen des Intensivanbaus und der Merkmale der Pflanzen erhebliche Gefahren für das Wasser mit sich bringt, müssen spezielle Maßnahmen getroffen werden.

Ein ständiges Problem ist die Tatsache, dass trotz der allgemeinen Verbesserung der landwirtschaftlichen Verfahren und der Wasserqualität weiterhin bestimmte „Brennpunkte“ bestehen, wo sich noch keine Verbesserungen zeigen und die in Zukunft insbesondere in Bezug auf die Maßnahmen der Aktionsprogramme, stärker beachtet werden müssen. Einige dieser Brennpunkte hängen mit der intensiven Tierhaltung oder dem intensiven Gartenbau zusammen, während andere auf die Boden- oder die geologische Beschaffenheit (wie z. B. Sand- oder Lößböden bzw. Karst- oder andere poröse Felsen) zurückzuführen sind. Die Mitgliedstaaten werden diese Aspekte u. a. mittels der Anforderungen und Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie angehen müssen. In Übereinstimmung mit diesem Artikel wird die Kommission künftig insbesondere auf die Notwendigkeit achten, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Trends bei der Wasserqualität zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen treffen.

Die jüngsten Bewertungen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie[37] und im Rahmen internationaler Übereinkommen durchgeführte Studien zeigen, dass diffuse Schadstoffquellen die größten Hindernisse für das Erreichen eines guten Gewässerzustands in der EU darstellen. Aus diesem Grund wird im unlängst veröffentlichten „Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen“[38] die Nitratrichtlinie als eines der entscheidenden Instrumente zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie genannt.

Außerdem hat sich gezeigt, dass die Nitratrichtlinie durch die allgemeine Wirkung auf die bessere Dungwirtschaft und den optimalen, auf die Erfordernisse der Anbaupflanzen begrenzten Düngemitteleinsatz zur Verringerung der Ammoniak- und der Distickstoffoxidemissionen beiträgt. Durch die Ausweitung der nitratgefährdeten Gebiete und/oder die Anwendung derselben Vorschriften außerhalb dieser Gebiete werden diese Emissionen in die Luft weiter reduziert.

Außerdem wird die weitergehende Umsetzung der Nitratrichtlinie im Einklang mit der Konsultativen Mitteilung zur nachhaltigen Verwendung von Phosphor (COM(2013) 517) auch zur Ressourceneffizienz von Natur- und Mineraldüngern beitragen.

---

[37] Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

[38] COM(2012) 673 final.