EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 4.10.2013
COM(2013) 683 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 2008–2011

{SWD(2013) 405 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 2008–2011

1. INLEIDING

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad (hierna de nitratenrichtlijn genoemd) heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen door middel van een aantal maatregelen die door de lidstaten moeten worden genomen:

- controle van alle typen wateren (met betrekking tot de nitraatconcentratie en de staat van eutrofiëring);
- vaststelling van wateren die verontreinigd zijn of verontreinigd dreigen te worden volgens de criteria van bijlage I bij de richtlijn;
- aanwijzing van kwetsbare zones, d.w.z. stukken land die afwateren in de vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen;
- opstelling van een code van goede landbouwpraktijken die vrijwillig in acht wordt genomen op het hele grondgebied van de lidstaat;
- opstelling van actieprogramma's, die onder meer een reeks maatregelen omvatten om waterverontreiniging door nitraten te voorkomen en die een verplicht karakter hebben in de aangewezen kwetsbare zones of op het gehele grondgebied;
- ten minste om de vier jaar opnieuw bezien en zo nodig herzien van de aanwijzing van kwetsbare zones en van de actieprogramma's; en
- indiening bij de Commissie van een vierjaarlijks voortgangsverslag over de uitvoering van de richtlijn.

De verslagen krachtens artikel 10 van de nitratenrichtlijn die door de lidstaten worden ingediend, moeten met name informatie bevatten over de codes van goede landbouwpraktijken, de aangewezen kwetsbare zones, de resultaten van de controle van de wateren en een overzicht van de relevante aspecten van de actieprogramma's die voor de kwetsbare zones zijn opgesteld.

Aangezien dit verslag op bovengenoemde verslagen is gebaseerd, voldoet het aan de verplichtingen van de Commissie op grond van artikel 11. Het verslag is hoofdzakelijk gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte gegevens over de periode 2008-2011 en gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie **(**SEC (2013)xxx**)** met kaarten en tabellen met indicatoren van de nutriëntendruk uit agrarische bronnen, de waterkwaliteit en aangewezen kwetsbare zones, zowel op EU-niveau als per afzonderlijke lidstaat.

Dit is de tweede keer dat alle 27 lidstaten een verslag hebben ingediend. Daardoor is nu voor alle lidstaten een vergelijking met de vorige verslagperiode mogelijk. De verslagen zijn ingediend in 2012, en begin 2013 is daar aanvullende informatie aan toegevoegd.

2. EVOLUTIE VAN DE DRUK DOOR DE LANDBOUW

Veestapel

De veestapel is een van de belangrijkste factoren van de door de landbouw uitgeoefende druk op het milieu. Grote concentraties op lokaal of regionaal niveau vormen aanzienlijke milieurisico's, aangezien de mestproductie te hoog is in verhouding tot de beschikbare grond en de behoeften van de gewassen. Deze onevenwichtigheid leidt tot een overschot aan nutriënten, waarvan een groot deel vroeg of laat terechtkomt in het water (nitraten en fosfaten) of in de lucht (ammoniak en stikstofoxiden) wanneer de mest niet uit de regio wordt uitgevoerd.

Omdat niet alle lidstaten de Commissie volledige gegevens over de omvang van de veestapel[1] hebben verschaft, worden de officiële statistieken van Eurostat hieronder weergegeven.

Wat het rundvee betreft[2], laat de vergelijking tussen de verslagperioden 2004–2007 en 2008–2011 een lichte daling in de EU-27 zien (-2 %)[3]. De grootste relatieve dalingen deden zich voor in Roemenië (-20 %), Malta (-17 %), Bulgarije (-13 %) en Slowakije (-9 %), terwijl er een toename te zien was in met name Nederland (+6 %), Polen (+4 %) en Frankrijk (+4 %).

In de EU-27 was de melkveestapel in 2008-2011 5 % kleiner dan in 2004-2007[4]. De grootste relatieve dalingen werden gemeld in Roemenië (-18 %), Slowakije (-15 %), Spanje (-14 %), Bulgarije en Portugal (-13 %), Estland, Malta en Griekenland (-12 %), Hongarije en Litouwen (-11 %), terwijl de stapel groeide in Luxemburg (+8 %), Nederland (+4 %) en Denemarken (+3 %).

Het aantal varkens in de EU-27 daalde in de verslagperiode 2008-2011 met 5 % ten opzichte van 2004-2007[5]. De grootste relatieve dalingen waren te zien in Slowakije (-36 %), Tsjechië (-33 %), Slovenië (-28 %), Bulgarije (-26 %), Polen (-22 %), Hongarije (-19 %), Malta (-18 %), Litouwen (-16 %) en Roemenië (-14 %). De stapel groeide in Griekenland (+10 %), Nederland (+7 %), Luxemburg (+6 %) en Estland (+3 %).

Wat pluimvee betreft, zijn er alleen Eurostat-gegevens beschikbaar voor de jaren 2003, 2005, 2007 en 2010[6], die in de EU-27 gemiddeld geen veranderingen laten zien, ondanks grote onderlinge verschillen tussen de lidstaten. Het aantal is aanzienlijk toegenomen in Letland (+28 %), Slovenië (+22 %), Oostenrijk (+19 %) en Nederland (+13 %), terwijl er dalingen werden gemeld in Cyprus (-21 %), Bulgarije (-16 %), Estland (-17 %), Finland (-11 %) en Ierland (-10 %).

---

1 De door de lidstaten ingediende gegevens zijn te vinden in tabel 1 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

2 Onder "rundvee" worden alle categorieën runderen verstaan.

3 Zie tabel 2.1 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie; de verandering in % werd berekend als de verandering in het gemiddeld aantal in de periode 2008-2011 in vergelijking met het gemiddelde aantal in de periode 2004-2007: [(gemiddelde 2008-2011) — (gemiddelde 2004–2007)]/[(gemiddelde 2004–2007)] x 100.

4 Zie tabel 2.2 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

5 Zie tabel 2.3 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

6 Zie tabel 2.4 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

Ook in het aantal schapen waren grote verschillen te zien[7], met een sterke relatieve stijging tussen de twee verslagperioden in Litouwen (+67 %) en een sterke relatieve daling in Portugal (-30 %), Nederland (-28 %) en Polen (-26 %).

Volgens de gegevens van de lidstaten daalde de gebruikte hoeveelheid stikstofmest tussen de twee verslagperioden met meer dan 10 % in Tsjechië, Litouwen, Portugal, Slowakije, Spanje, en Noord-Ierland, terwijl deze met meer dan 10 % steeg in Cyprus, Hongarije en Zweden. Niet alle lidstaten hebben gegevens over de gebruikte hoeveelheid stikstofmest ingediend, dus een totaal voor de EU-27 kan niet worden berekend.

Gebruik van minerale meststoffen

Volgens Eurostat en Fertilizers Europe[8] daalde het gebruik van minerale stikstofmest in de EU-27 in 2008-2010 met 6 % ten opzichte van dat in 2006-2007[9]. Sinds 2010 is het gebruik van stikstofmest stabiel gebleven[10]. Het jaarlijkse verbruik van stikstofmest in de EU bedraagt momenteel circa 11 miljoen ton — bijna 30 % onder de piek van vijfentwintig jaar geleden. Het gebruik van fosfor- en kaliummeststoffen bedroeg in 2010 ongeveer 2,5 miljoen ton — bijna 70 % minder dan de piek aan het eind van de jaren tachtig[11].

Stikstofbalans en stikstoflozing in het milieu

Wat de stikstofbalans betreft, zijn er in de lidstaten grote onderlinge verschillen te zien. Ook wat fosfor betreft, zijn de verschillen groot[12].

De informatie over de lozing van stikstof in het milieu is niet door alle lidstaten verstrekt[13]. Volgens de beschikbare gegevens is er echter een daling van de lozingen te zien. Landbouw is, net als in de voorgaande rapportageperioden, nog steeds de belangrijkste bron van stikstoflozingen in het milieu. De relatieve bijdrage van dierlijke mest, minerale meststoffen en andere bronnen van verontreiniging varieert van lidstaat tot lidstaat, afhankelijk van een groot aantal factoren zoals de bevolkingsdichtheid, vooral in sommige kustgebieden.

3. WATERCONTROLE, WATERKWALITEIT EN TENDENSEN DAARIN

Controlenetwerken

Grondwater

Het totale aantal gemelde meetstations voor grondwater in de EU-27 is in de verslagperiode 2008-2011 toegenomen ten opzichte van 2004–2007 met ongeveer 10 %, en bedraagt nu 33 493 stations. De gemiddelde dichtheid van het netwerk in de EU is acht stations per 1 000 km² oppervlakte[14]. De hoogste dichtheid is te vinden in Malta en in België met respectievelijk bijna 130 en bijna 100 stations per 1 000 km²

7 Zie tabel 2.5 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

8 Fertilizers Europe is een vereniging van producenten van meststoffen.

9 Zie tabel 4 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie. Tabel 3 bevat gegevens over het jaarlijkse verbruik van meststoffen en van stikstofmest zoals gemeld door de lidstaten.

10 Zie figuur 1 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

11 Zie figuur 1 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

12 Zie tabel 5 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

13 Slechts 15 lidstaten hebben volledige gegevens verschaft.

14 Zie tabel 6 en figuur 2 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

landoppervlakte. Daarentegen is de dichtheid het laagst in Finland en Duitsland met minder dan 1 station per 1 000 km^2.

De gemiddelde bemonsteringsfrequentie in de EU bedraagt bijna drie maal per jaar en varieert tussen één maal per jaar in Letland, Litouwen en Denemarken en vijf maal per jaar in het Verenigd Koninkrijk en België[15].

Oppervlaktewater

Het totale aantal gemelde zoetwatermeetstations in de EU-27 is in de periode 2008-2011 ten opzichte van 2004-2007 toegenomen met ongeveer 9 %, en bedraagt in die periode 29 018 stations. De gemiddelde dichtheid in de EU is 6,9 stations per 1 000 km^2 oppervlakte. De hoogste dichtheid is te vinden in het Verenigd Koninkrijk en België. Daarentegen is de dichtheid het laagst in Finland, Griekenland en Duitsland[16].

Wat zout water betreft, is het totale aantal meetstations in de EU-27 in de tweede verslagperiode gestegen van 2 577 tot 3 210[17].

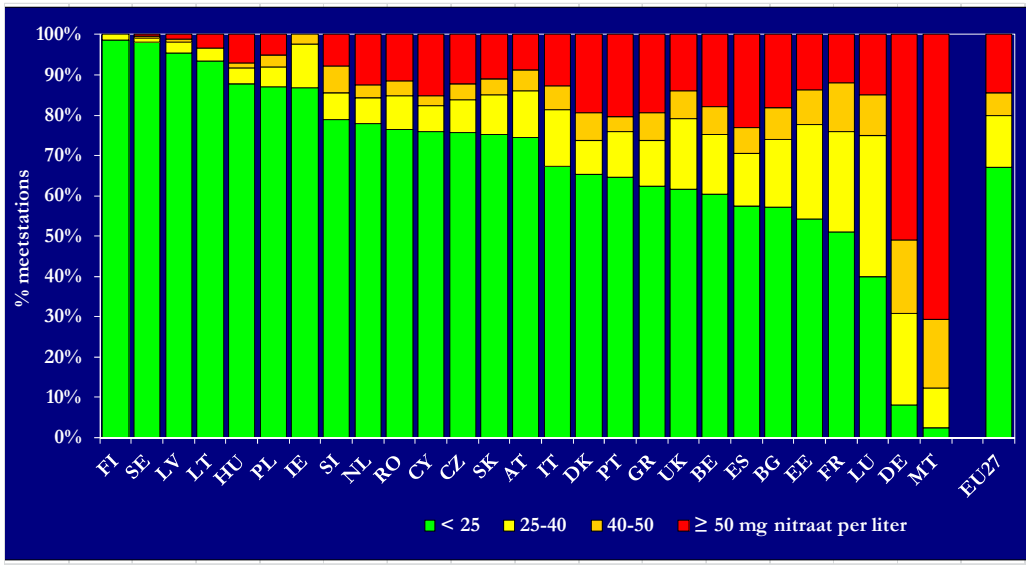
De bemonsteringsfrequentie van het oppervlaktewater (alle waterlichamen) varieert van drie keer per jaar in Malta en Griekenland tot bijna 60 keer per jaar in Denemarken[18].

Waterkwaliteit

Grondwater

In 2008-2011 werd in de EU-27 in 14,4 % van de grondwaterstations een nitraatconcentratie van meer dan 50 mg per liter gemeten en in 5,9 % een concentratie van tussen 40 en 50 mg[19]. Dit is een lichte verbetering ten opzichte van de vorige verslagperiode, waarin het gehalte bij 15 % van de stations meer dan 50 mg bedroeg, en bij 6 % tussen 40 en 50 mg. De laagste nitraatconcentraties zijn aangetroffen in Finland, Zweden, Letland, Litouwen en Ierland. Daarentegen zijn de hoogste nitraatconcentraties gemeten in Malta en Duitsland. Van de verschillende typen grondwaterlichamen was de kwaliteit het beste in geïsoleerde grondwaterlichamen, waar bijna 85 % van de meetstations minder dan 25 mg nitraat per liter vaststelden[20]. Het percentage meetstations dat meer dan 50 mg vaststelde, was hoger voor freatisch grondwater op een diepte van 5 à 15 m dan voor diepe freatische waterlichamen, hoewel de verschillen tussen de grondwaterniveaus klein waren.

15 Zie figuur 3 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.
16 Zie tabel 7 en figuur 4 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.
17 Zie tabel 8 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.
18 Zie figuur 5 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.
19 Zie figuur 6, tabel 9 en kaart 1 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.
20 Zie figuur 7 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.



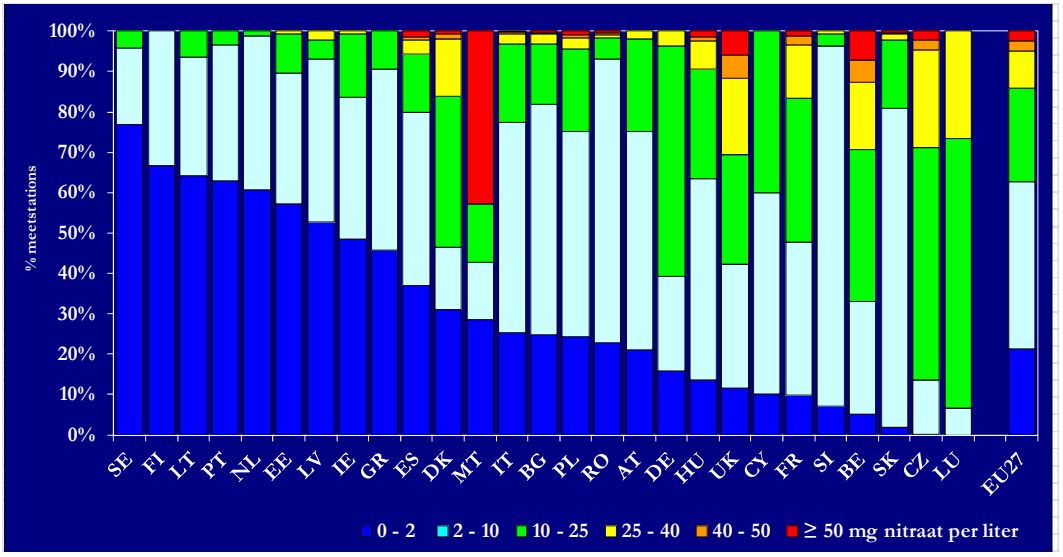
Figuur A. *Frequentiediagram van grondwatercategorieën (Jaargemiddelden van de nitraatconcentraties).*[21,22]*. De resultaten worden weergegeven voor alle grondwaterstations op verschillende diepten.*

21 In de grondwaterstations die op lange termijn een laag nitraatgehalte hadden, zijn niet in alle gevallen elke vier jaar metingen verricht. Hierdoor kan in dit diagram het percentage van de meetstations met een hoge nitraatconcentratie iets te hoog zijn.

22 Een vergelijking van figuur A met figuur 2 in het werkdocument van de Commissie *Accompanying document to the report from the Commission to the Council and the European Parliament on implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2004 -2007* kan worden bemoeilijkt door de aanzienlijke verschillen in het aantal meetstations (bijvoorbeeld in Oostenrijk, aangezien daar de gegevens voor alle controlestations in de periode 2008-2011 werden gerapporteerd, terwijl in de periode 2004-2007 alleen de geaggregeerde gegevens werden gemeld).

Zoet oppervlaktewater

Op basis van de jaarlijkse gemiddelden van alle gerapporteerde meetstations in de EU-27 was in 62,5 % de nitraatconcentratie lager dan 10 mg/l, terwijl 2,4 % een concentratie van tussen de 40 en 50 mg per liter meldde en 2,4 % een concentratie van meer dan 50 mg per liter[23]. Dit is ook een verbetering ten opzichte van de vorige rapportageperiode, toen bij 3 % van de stations meer dan 50 mg per liter werd gemeten en bij 2,9 % tussen 40 en 50 mg per liter. De gemiddelde winterwaarden bedroegen in 2,9 % van de gevallen meer dan 25 mg per liter en in 2,4 % van de gevallen meer dan 50 mg per liter. De laagste jaarlijkse gemiddelde nitraatconcentratie in zoet oppervlaktewater werden aangetroffen in Finland en Zweden, gevolgd door Litouwen, Portugal en Nederland, en de hoogste in Malta, het Verenigd Koninkrijk en België, waar een hoog percentage stations meer dan 40 mg nitraat per liter meldde.



Figuur B. *Frequentiediagram van gemiddelde nitraatconcentraties in categorieën zoet oppervlaktewater (Jaargemiddelden van de nitraatconcentraties).*

De beoordeling van de staat van eutrofiëring liep van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen, niet alleen wat de gebruikte parameters betreft, maar ook qua gebruikte methode voor de vaststelling van de eutrofiëringsklassen[24]. Bovendien hebben sommige lidstaten geen gegevens of onvolledige gegevens verstrekt over de eutrofiëring van rivieren (Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Cyprus, Malta, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk) en meren (Cyprus, Tsjechië, Frankrijk, Luxemburg, Malta en het Verenigd Koninkrijk).

Van alle gerapporteerde riviermeetstations in de EU-27 was bij 16,3 % en 6,3 % sprake van respectievelijk eutrofie en hypertrofie, en bij 35,4 % en 20,6 % van respectievelijk oligotrofie en ultraoligotrofie. Het hoogste percentage ultraoligotrofe stations bij rivieren werd aangetroffen in Spanje, gevolgd door Bulgarije en Slovenië, terwijl het hoogste percentage hypertrofe stations werd aangetroffen in België en Nederland, gevolgd door Tsjechië en Finland. Hoge niveaus van eutrofiëring werden ook aangetroffen in Litouwen en Luxemburg[25].

23 Zie figuur 8, tabel 10 en kaart 4 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

24 Zie samenvattingen voor de lidstaten in afdeling V van het werkdocument van de Commissie.

25 Zie figuur 10 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

Van alle gerapporteerde meetstations bij meren in de EU-27 viel 24,1 % en 12,7 % respectievelijk onder de categorie eutroof en hypertroof, en viel 36,6 % en 2,4 % respectievelijk onder de categorie oligotroof of ultraoligotroof. Het hoogste percentage ultraoligotrofe stations bij meren werd aangetroffen in Letland, gevolgd door Spanje, terwijl het hoogste percentage eutrofe of hypertrofe stations werd aangetroffen in Nederland, gevolgd door Denemarken, Slowakije, Polen, Bulgarije, en België[26]. In het algemeen is de staat van eutrofiëring van de rivieren beter dan die van de meren[27].

Zout water

In zout[28] water zijn de nitraatconcentraties lager dan in zoet water[29]: bij 1,4 % van de stations bedroeg de concentratie meer dan 25 mg nitraat per liter en bij 72,5 % van de stations minder dan 2 mg op basis van de jaarlijkse gemiddelde waarden. Soortgelijke waarden zijn te zien bij de gemiddelde en de maximumwaarden in de winter.

Een evaluatie van de staat van eutrofiëring in de hele EU-27 is niet mogelijk omdat de gegevens uit vele lidstaten ontbreken[30] en door de grote verscheidenheid aan methodieken. Zo werden er geen gegevens verstrekt door Cyprus, Roemenië, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Portugal en Zweden. Voor het Verenigd Koninkrijk heeft alleen Noord-Ierland digitale gegevens ingediend. Voor België heeft alleen Vlaanderen gegevens ingediend. Op basis van de beschikbare informatie meldde België dat al zijn zoute wateren hypertrofisch zijn, terwijl in Bulgarije, Letland, Litouwen en Nederland alle zoutwaterstations eutrofische waarden rapporteerden.

Tendensen in de waterkwaliteit

Grondwater

Uit een vergelijking van de watercontroleresultaten uit de periode 2008-2011 met die uit 2004–2007 in de EU-27 als geheel en in veel lidstaten blijkt dat de meeste stations stabiele waarden lieten zien (42,7 % in de EU), terwijl het percentage meetstations met een dalende tendens bijna even groot was als het percentage meetstations met een stijgende tendens (respectievelijk 30,7 % en 26,6 %), een situatie die vergelijkbaar is met die in de voorgaande verslagperioden[31]. Het hoogste percentage meetstations met een dalende tendens werd gemeld door Ierland, de meest stabiele tendens door Letland, en het hoogste percentage met een stijgende tendens door Estland.

Zoet oppervlaktewater

In de EU-27 werd een dalende tendens in de jaarlijkse gemiddelde nitraatconcentraties geconstateerd door 42,1 % van alle zoetwatermeetstations; bij 12,1 % daarvan was de tendens sterk dalend[32]. 38,7 % van de meetstations meldde stabiele concentraties en 19,1 % van de stations een stijgende tendens[33]. De kwaliteit

26 Zie figuur 11 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

27 Zie figuur 12 en kaart 7 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

28 "Zout water": overgangs-, kust- en mariene wateren.

29 Zie figuur 9 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

30 Zie de figuren 13a-d in sectie I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

31 Zie figuur 14 en kaart 3 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

32 Een sterk dalende tendens wordt gedefinieerd als een verschil in de nitraatconcentratie van meer dan -5 mg per liter.

33 Zie figuur 15 en kaart 6 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

van het zoete oppervlaktewater in de EU-27 is in de huidige verslagperiode verbeterd. Het percentage meetstations met meer dan 25 of 50 mg nitraat per liter is gedaald in vergelijking met de periode 2004–2007. Van de staat van eutrofiëring van oppervlaktewateren zijn geen tendensen beschikbaar, omdat over de meeste wateren geen gegevens bekend zijn.

4. AANWIJZING VAN KWETSBARE ZONES

De lidstaten moeten alle stukken land op hun grondgebied die afwateren in verontreinigde wateren of in wateren die kans lopen te worden verontreinigd indien geen maatregelen worden genomen, als kwetsbare zone aanwijzen. Minstens elke vier jaar moeten de lidstaten de lijst van kwetsbare zones opnieuw bezien en zo nodig herzien op basis van de resultaten van de watercontrole. De lidstaten mogen, in plaats van specifieke zones aan te wijzen, er voor kiezen een actieprogramma voor heel het grondgebied uit te voeren. Oostenrijk, Denemarken, Finland, Duitsland, Ierland, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Slovenië, het Vlaamse Gewest en Noord-Ierland hebben deze aanpak gevolgd om te zorgen voor een betere bescherming voor alle wateren en niet alleen de wateren die aan de criteria van bijlage I bij de richtlijn voldoen.

Met inbegrip van het grondgebied van de lidstaten die een actieprogramma voor heel het grondgebied uitvoeren, bedroeg de totale oppervlakte waarop de actieprogramma's van toepassing zijn ongeveer 1 952 086,5 km^2 in het jaar 2012, hetgeen overeenkomt met circa 46,7 % van het totale landoppervlak van de EU.

In vergelijking met 2008 is het totale grondgebied in de EU dat is aangewezen als kwetsbare zone toegenomen, met sterke stijgingen in Roemenië, België-Wallonië, Spanje, Zweden, en het Verenigd Koninkrijk[34].

5. ACTIEPROGRAMMA'S

De lidstaten moeten een of meer actieprogramma's opstellen die van toepassing zijn op aangewezen kwetsbare zones of op het gehele grondgebied. Actieprogramma's omvatten ten minste de maatregelen als bedoeld in de bijlagen II en III bij de richtlijn en die onder andere betrekking hebben op de periodes waarin geen minerale en organische meststoffen mogen worden uitgereden, minimaal vereiste opslagcapaciteit voor dierlijke mest, beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen, en het op of in de bodem brengen nabij wateren en op hellingen.

De volgende 23 lidstaten hebben in de periode 2008-2011 een nieuw of herzien actieprogramma aangenomen: Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Estland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Letland, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden, Slovenië, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk, en een aantal regio's in Italië en Spanje. In de aangepaste actieprogramma's zijn in veel gevallen de perioden voor het op of in de bodem brengen van mest en meststoffen en — bijgevolg — de opslagcapaciteit voor dierlijke mest, strikter geworden. Hetzelfde geldt voor het op- of inbrengen van dierlijke mest en meststoffen tijdens ongunstige weersomstandigheden, op hellingen en nabij oppervlaktewater.

[34] Zie tabel 11 en kaart 8 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

Wat betreft de doeltreffendheid van de actieprogramma's bij de preventie en de beperking van waterverontreiniging door nitraten is zeer weinig informatie verstrekt door de lidstaten, hetgeen reden tot bezorgdheid geeft. De effecten van de actieprogramma's op de waterkwaliteit moeten worden geëvalueerd door de lidstaten, ook wat de termijnen betreft, zodat met kennis van zaken beslissingen kunnen worden genomen om de doelstellingen van de nitratenrichtlijn en van andere wetgeving op het gebied van de waterbescherming te bereiken. In een breed perspectief kan worden opgemerkt dat in sommige lidstaten de uitvoering van de actieprogramma's tot een verbetering van de waterkwaliteit heeft geleid. In lidstaten met onlangs herziene actieprogramma's zal het volledige effect van de nieuwe maatregelen steeds meer zichtbaar worden in de toekomst. In andere lidstaten wordt de verbetering bemoeilijkt door verschillende factoren; niet alleen zijn sommige maatregelen van het actieprogramma ontoereikend, maar ook zijn de actieprogramma's soms van toepassing op kleine of versnipperde gebieden (bijvoorbeeld in Polen, Frankrijk en Italië) of zijn er veel uitzonderingen op de algemene voorschriften van toepassing (bv. uitzonderingen op gesloten perioden in Nederland, Duitsland en Luxemburg).

De algemene beperking van de meststoffen blijft een van de meest uitdagende maatregelen die op het hele grondgebied van de EU moeten worden uitgevoerd. Enkele lidstaten hebben gekozen voor het vaststellen van limieten voor stikstof totaal (Nederland, Ierland, Noord-Ierland en Vlaanderen hebben ook limieten voor fosfor) voor alle gewassen, hetgeen een eenvoudige en duidelijke manier is om landbouwers over hun verplichting te informeren en om controles te vergemakkelijken. Andere hebben gekozen voor meer complexe systemen, die minder duidelijk zijn en daardoor waarschijnlijk minder effectief voor de waterbescherming.

De opslagcapaciteit voor dierlijke mest is een ander belangrijk element dat nadere aandacht verdient. Dit is een aanzienlijke financiële last voor de landbouwers, hoewel deze last wordt gecompenseerd door een lager verbruik van minerale meststoffen (dat ook leidt tot minder uitstoot van broeikasgassen) als gevolg van de grotere stikstofefficiëntie van dierlijke mest en betere arbeidsomstandigheden voor landbouwers. Er zijn betere maatregelen op dit gebied noodzakelijk, zoals het verzamelen van meer gegevens over de momenteel beschikbare opslagcapaciteit op bedrijfsniveau.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de controle van de actieprogramma's, en het gebruik van de randvoorwaarden met steun van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is een belangrijk aspect om de naleving door landbouwers te garanderen. Een van de meest in het oog springende controlemethoden is te vinden in Nederland en Vlaanderen, waar strikte controleregelingen voor het vervoer van mest door gebruikmaking van GPS-opsporingssystemen zijn ontwikkeld.

6. AFWIJKINGEN VAN HET MAXIMUM VAN 170 KG N/HA/JAAR

De nitratenrichtlijn voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van het maximum van 170 kg stikstof per hectare per jaar uit dierlijke mest, op voorwaarde dat aan bepaalde objectieve criteria in bijlage III bij deze richtlijn wordt voldaan en dat de desbetreffende bedragen geen afbreuk doen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

Afwijkingen worden verleend bij besluit van de Commissie, na advies van het comité Nitraten, dat de Commissie bijstaat bij de uitvoering van de richtlijn. Eind 2012

waren er afwijkingen van kracht in zeven lidstaten, hetzij voor het hele grondgebied (Denemarken, Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland), hetzij voor enkele van hun regio's (Vlaanderen in België; Lombardije, Piemonte, Veneto en Emilia Romagna in Italië)[35]. De normen voor het beheer die worden opgelegd aan landbouwers op wie afwijkingen van toepassing zijn, zijn strenger dan die van de actieprogramma's, met aanvullende verplichtingen voor de planning van nutriënten en extra beperkingen voor het bodembeheer. De Commissie zal passende maatregelen blijven nemen om de kwaliteit van deze programma's te blijven garanderen, vooral bij de toekenning van een nieuwe afwijking of de uitbreiding van een bestaande afwijking, en ook in het licht van de tendensen in de waterkwaliteit.

7. PROGNOSE WATERKWALITEIT

De methoden die door de lidstaten worden toegepast om de ontwikkelingen in de waterkwaliteit te beoordelen, zijn meestal gebaseerd op een trendanalyse en/of computersimulaties, eventueel in combinatie met analyses van de ontwikkelingen in de landbouwpraktijken. Niet alle lidstaten hebben deze informatie verstrekt.

De resultaten van de beschikbare analyses wijzen erop dat de meeste lidstaten een verdere verlaging van de nitraatconcentraties in het grondwater en in het oppervlaktewater verwachten, als gevolg van de effecten van wijzigingen in de landbouwpraktijken die zijn veroorzaakt door de uitvoering van de richtlijn en door verschillende agro-ecologische maatregelen in het kader van de programma's voor plattelandsontwikkeling en de toepassing van de randvoorwaarden. Deze verwachtingen gaan echter gepaard met grote onzekerheden als gevolg van de grote verschillen in klimaat en de bodemgesteldheid en de effecten daarvan op de waterkwaliteit, en vooral van het grondwater.

8. INBREUKPROCEDURES

Met ingang van juni 2013 zijn er tien inbreukprocedures ingeleid tegen acht lidstaten: (Frankrijk betreffende de aanwijzing van kwetsbare zones; Frankrijk betreffende het actieprogramma; Luxemburg betreffende het actieprogramma; Griekenland betreffende kwetsbare zones; Griekenland betreffende het actieprogramma; Polen betreffende kwetsbare zones en het actieprogramma; Slowakije betreffende controle, kwetsbare zones en het actieprogramma; Bulgarije betreffende het actieprogramma; Italië betreffende het actieprogramma en Letland betreffende het actieprogramma). Bovendien zijn er zeven Pilot-verzoeken[36] gestuurd aan zeven lidstaten (België-Wallonië betreffende kwetsbare zones, het actieprogramma en controles, Bulgarije betreffende controles en kwetsbare zones; Zweden betreffende kwetsbare zones; Malta betreffende het actieprogramma; Cyprus betreffende het actieprogramma; Tsjechië betreffende het actieprogramma; Estland betreffende het actieprogramma), om kwesties te verduidelijken in verband met bepaalde aspecten van hun wetgeving waarmee de nitratenrichtlijn ten uitvoer wordt gelegd.

---

35 Zie tabel 12 in afdeling III van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

36 De EU Pilot is een systeem dat in 2008 is ontwikkeld naar aanleiding van de *mededeling van de Commissie over de toepassing van het Gemeenschapsrecht* [COM (2007) 502 final] dat gericht is op het verbeteren van de werkmethode tussen de diensten van de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten.

De zaken in verband met de aanwijzing van kwetsbare zones hangen meestal samen met onvolledige identificatie van eutrofische wateren en/of de aanduiding van gebieden die daarin afwateren. Dit geldt vooral voor mariene wateren.

De zaken in verband met actieprogramma's betreffen meestal onvoldoende lange perioden waarin geen mest en kunstmest mag worden uitgereden, onvoldoende voorschriften voor mestopslagcapaciteit, onvoldoende en/of onduidelijke voorschriften ter beperking van de totale bemesting, onvoldoende voorschriften ter voorkoming van waterverontreiniging door bemesting op steile hellingen, bevroren of met sneeuw bedekt land of in de nabijheid van waterlopen.

9. CONCLUSIES EN TOEKOMSTIGE UITDAGINGEN

De druk door de landbouw is afgenomen, zij het niet gelijkmatig, in de periode 2008-2011 ten opzichte van 2004–2007, wat de aantallen runderen, varkens en schapen betreft en bleef stabiel wat pluimvee betreft. Tegelijkertijd is het verbruik van chemische meststoffen teruggelopen, waarmee de tendens op lange termijn werd voortgezet.

De controle van de waterkwaliteit is verbeterd, met een stijging van het totale aantal meetstations voor grondwater en oppervlaktewater. Van alle gerapporteerde grondwaterstations overschreed 14,4 % 50 mg nitraat per liter en had 5,9 % een concentratie tussen de 40 en 50 mg, hetgeen wijst op een lichte verbetering ten opzichte van de vorige verslagperiode, maar tegelijkertijd op een behoefte aan verdere maatregelen om verontreiniging te verminderen en te voorkomen. De situatie is niet overal in de EU gelijk, maar in sommige lidstaten leveren de actieprogramma's al goede resultaten op.

De kwaliteit van het zoete oppervlaktewater is verbeterd wat de nitraatconcentraties betreft. Het percentage meetstations met meer dan 25 of 50 mg is gedaald ten opzichte van de vorige verslagperiode. Over de evolutie van de staat van eutrofiëring kunnen echter geen conclusies worden getrokken, als gevolg van twee belangrijke factoren: i) de lidstaten gebruiken verschillende evaluatiemethoden en ii) er zijn te weinig gegevens, vooral over zoutwaterlichamen. In veel delen van Europa zijn er echter overgangs-, kust- en mariene wateren die eutrofisch blijven (Oostzee inclusief de kust, Zwarte Zee, delen van de Noordzee en van de Middellandse Zeekust). Hoewel dit ook afhankelijk is van andere vormen van milieudruk (bv. door de mens, vooral in toeristische kustgebieden) zijn aanvullende maatregelen nodig voor de uitbreiding van een aanwijzing van voor nitraat kwetsbare zones en de versterking van de actieprogramma's.

De algemene kwaliteit van de actieprogramma's is gestegen, met strengere maatregelen, verbeterde bemestingsmethoden en een betere afdwingbaarheid. De bekendheid van de in de richtlijn vastgestelde verplichtingen neemt ook toe. Toch blijven verschillende problemen bestaan, die meestal verband houden met de beperking van het op of in de bodem brengen van meststoffen en de maatregelen met betrekking tot de capaciteit en de constructie van opslagtanks voor dierlijke mest. Andere aspecten, zoals de recente ontwikkeling van energiegewassen en van de biogasindustrie (vooral in Duitsland), leiden tot nieuwe problemen die op passende wijze moeten worden aangepakt door de actieprogramma's. Aangezien de melkopbrengst in sommige lidstaten stijgt, wordt het noodzakelijk om de mestproductiecoëfficiënten per melkkoe aan te passen. Een gunstigere ontwikkeling is, dat in sommige gevallen het voederrantsoen voor niet-herkauwers is verbeterd wat

het eiwit- en fosfaatgehalte betreft, waardoor de nutriëntenbelasting verder kan worden teruggedrongen.

De milieudruk door tuinbouwgewassen is niet voldoende aangepakt in actieprogramma's, maar de lidstaten en de wetenschappelijke gemeenschap werken samen aan de verbetering van de kennis en de praktijken op dit gebied. Aangezien tuinbouwgewassen op sommige plaatsen een wezenlijk risico voor water vormen als gevolg van de intensiteit van de teelt en de kenmerken van de gewassen, zullen er specifieke maatregelen moeten worden genomen.

Een kwestie van aanhoudende zorg is dat er – terwijl de landbouwpraktijken en de waterkwaliteit in het algemeen verbeteren – nog altijd knelpunten zijn waar nog geen verbeteringen te zien zijn en waaraan in de toekomst meer aandacht moet worden besteed, vooral wat de maatregelen van het actieprogramma betreft. Sommigen van deze knelpunten hangen samen met intensieve veehouderij of tuinbouw, maar andere houden verband met de bodem en geologische formaties (bijv. zand- en lössgrond, alsmede karstachtige en andere poreuze gesteenten). De lidstaten moeten een oplossing vinden voor deze aspecten, niet in de laatste plaats door middel van de voorschriften en bepalingen van artikel 5, lid 5, van de richtlijn. In overeenstemming met dit artikel zal de Commissie in de toekomst bijzonder attent zijn op de noodzaak voor de lidstaten om aanvullende maatregelen te nemen of om de acties te versterken in het licht van de tendensen in de waterkwaliteit.

De meest recente beoordelingen van de uitvoering van de kaderrichtlijn water (KRW)[37], alsmede studies die worden verricht in het kader van internationale verdragen, laten zien dat diffuse verontreinigingsbronnen het vaakst een belemmering vormen voor het bereiken van een goede toestand van de wateren in de EU. Om deze reden wordt in de recente *Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources*[38] de nitratenrichtlijn genoemd als een van de belangrijkste maatregelen om de doelstellingen van de KRW te bereiken.

Ook is aangetoond dat de nitratenrichtlijn bijdraagt aan de vermindering van emissies van ammoniak en stikstofoxide, als gevolg van het totale effect op beter mestbeheer en op het optimale gebruik van meststoffen, dat beperkt blijft tot de behoeften van het gewas. Een uitbreiding van de kwetsbare zones en/of de toepassing van dezelfde voorschriften buiten de aangewezen kwetsbare zones zal tot een verdere daling van de uitstoot in de atmosfeer leiden.

Voortzetting van de uitvoering van de nitratenrichtlijn zal ook nuttig zijn voor het efficiënt gebruik van hulpbronnen van zowel dierlijke als minerale meststoffen, in overeenstemming met de consultatieve mededeling over het duurzaam gebruik van fosfor [COM (2013) 517].

---

37 Richtlijn 2000/60/EG Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid., PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1.

38 COM(2012) 673 definitief.