EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.5.2018
COM(2018) 257 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om gennemførelsen af Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, baseret på rapporter fra medlemsstaterne for perioden 2012-2015

{SWD(2018) 246 final}

1. INDLEDNING

Målet med Rådets direktiv 91/676/EØF (nitratdirektivet) er at nedbringe vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og forebygge yderligere forurening af denne art. Nitratdirektivet, som udgør en integreret del af vandrammedirektivet, er et af de vigtigste instrumenter til beskyttelse af vand mod belastning fra landbruget. I direktivet fastlægges en række foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe, nemlig

- vandovervågning af alle typer af vandområder (nitratkoncentration og trofisk tilstand)
- kortlægning af vandområder, der er forurenede eller forureningstruede, på grundlag af de kriterier, der er fastsat i bilag I til direktivet
- udpegelse af nitratsårbare zoner, som er områder, hvorfra der er afstrømning til vandområder, og som bidrager til forureningen
- udarbejdelse af kodekser for godt landmandskab, som følges på et frivilligt grundlag i hele medlemsstatens område
- udarbejdelse af handlingsprogrammer, hvori indgår en række foranstaltninger til forebyggelse og nedbringelse af vandforurening forårsaget af nitrater, og som det er obligatorisk at følge inden for udpegede nitratsårbare zoner eller i hele medlemsstatens område
- fornyet overvejelse og eventuel revision af udpegede nitratsårbare områder og af handlingsprogrammer mindst hvert fjerde år og
- hvert fjerde år forelæggelse for Kommissionen af en statusrapport om direktivets gennemførelse med oplysninger om kodekser for godt landmandskab, nitratsårbare områder, resultater af vandovervågning og relevante aspekter ved handlingsprogrammer.

Dette er tredje gang, at 27 medlemsstater har fremsendt en rapport i overensstemmelse med artikel 10 i nitratdirektivet. For Kroatiens vedkommende er det første gang. Det er nu muligt at foretage en sammenligning med foregående rapporteringsperioder for 27 medlemsstater. Fristen for de 28 medlemsstaters fremsendelse af rapporterne og de tilhørende vandkvalitetsdata var i juni 2016. Det var imidlertid kun 12 medlemsstater, der overholdt denne tidsfrist[1], og for en del af disses vedkommende manglede der stadig relevante oplysninger, som først blev indberettet senere. 19 medlemsstater fremsendte først manglende eller korrigerede oplysninger i 2017[2]. Alle de ønskede oplysninger var først tilgængelige for Kommissionen i oktober 2017.

Denne rapport, som hovedsagelig er baseret på de oplysninger, som medlemsstaterne har fremsendt for perioden 2012-2015, ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SEK(2017)xxx), som bl.a. indeholder kort og tabeller over indikatorer for næringsstofpresset fra landbruget, vandkvalitet og udpegede nitratsårbare zoner, både på EU-plan og for hver enkelt medlemsstat.

---

1 Belgien, Kroatien, Estland, Finland, Irland, Italien, Litauen, Nederlandene, Portugal, Slovakiet, Slovenien og Sverige.

2 Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Irland, Italien, Letland, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

Med offentliggørelsen af denne rapport opfylder Kommissionen sine forpligtelser i henhold til artikel 11. De oplysninger, der er indsamlet til denne rapport, er blevet brugt som input til den nyligt foreslåede revision af drikkevandsdirektivet[3]. Landbrugernes praksis med hensyn til bl.a. gødskning påvirker reelt drikkevandets kvalitet. For store nitratmængder i drikkevandet kan have sundhedsskadelige virkninger i form af f.eks. methæmoglobinæmi, som forhindrer den normale transport af ilt i blodet til vævet, hvilket forårsager cyanose og – i højere koncentrationer – kvælningssymptomer, der kan være dødelige for spædbørn. De tendenser, der er bemærket i forbindelse med gennemførelsen af nitratdirektivet, kan således have indflydelse på forsyningen af rent drikkevand til alle borgere.

Nitratdirektivet bidrager til bestræbelserne på at mindske udledningen af kvælstof og fosfor til biosfæren og havene, som den videnskabelige verden har udpeget som en af de ni "globale grænser". To andre globale grænser for næringsstofstrømme og tab af biodiversitet er i øvrigt allerede overskredet. Direktivet bidrager også til opnåelse af målene for bæredygtig udvikling i EU, da det medvirker til at mindske den negative miljøpåvirkning i forbindelse med fødevareproduktion (mål 2), understøtter forbedringer af vandkvaliteten (mål 6) og mindsker den forurening, der påvirker ferskvandsområder og økosystemer[4] (mål 14 og mål 15).

2. UDVIKLINGEN I PRESSET FRA LANDBRUGET

Landbruget, som optager næsten halvdelen af EU's samlede areal, tilfører vores samfund mange goder. Visse landbrugsaktiviteter indebærer imidlertid et pres på vandområderne, som påvirker sundhedstilstanden i vitale vandøkosystemer.

I dette afsnit opsummeres de oplysninger, som medlemsstaterne har fremsendt om belastningen fra landbruget ved de punkter, hvor vandforurening på grund af nitrater og eutrofiering udspringer. Det skal bemærkes, at oplysningerne fra medlemsstaterne er blevet suppleret med data fra Eurostat, da det er nemmere at sammenligne disse på EU-plan[5].

Husdyrhold

Et stort antal husdyr koncentreret lokalt udgør en stor risiko for miljøet, hvis der produceres for meget husdyrgødning i forhold til den jord, der er tilgængelig, og afgrødernes behov. Denne ubalance skaber et overskud af næringsstoffer, hvoraf meget før eller siden udledes i vandet eller luften, hvis det ikke eksporteres ud af regionen, og dette kan medføre et ekstra pres i de områder, der modtager det.

Den gennemsnitlige besætningstæthed[6] i EU-28 var på 0,73 husdyrbrug pr. ha udnyttet landbrugsareal i 2013. Den højeste tæthed fandtes i Nederlandene (3,57), Malta (2,99) og Belgien (2,68), mens den laveste blev registreret i Bulgarien (0,21), Letland (0,26) og Litauen (0,29). I forhold til 2010 er den gennemsnitlige besætningstæthed i EU-28 faldet (-2,9 %). Det største relative fald i tætheden har

---

3 COM(2017) 753 final. http://ec.europa.eu/environment/water/water-drink/pdf/revised_drinking_water_directive.pdf.

4 SWD(2016) 390 final. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-key-european-actions-2030-agenda-sdgs-390-20161122_en.pdf.

5 Afsnittet "Pressures from Agricultural" i medlemsstaternes sammendrag – i afsnit VIII – er udelukkende baseret på data, som medlemsstaterne har fremlagt i henhold til nitratdirektivet. Det skal bemærkes, at der i visse tilfælde er konstateret uoverensstemmelser mellem dataene fra henholdsvis medlemsstaterne og Eurostat.

6 Se tabel 18 og figur 36 og 37 i afsnit II i arbejdsdokumentet.

fundet sted i Grækenland (-18,9 %), Malta (-17,9 %) og Danmark (-14,4 %), mens den højeste stigning er forekommet i Østrig (+7,2 %), Irland (+4,5 %), Finland (+3,7 %) og Tyskland (+3,5 %).

En sammenligning mellem rapporteringsperioderne 2008-2011 og 2012-2015 viser følgende ændringer i antallet af dyr:

- Kvæg: en svag nedgang i EU-28 (-0,7 %)[7] med væsentlige forholdsmæssige stigninger i Ungarn (+13,8 %), Estland (+8,6 %), Letland (+8 %), Cypern (+5 %) og Nederlandene (+4,4 %), som modsvares af relative fald i Rumænien (-10,8 %), Malta (-5,2 %), Grækenland (-5,1 %) og Litauen (-4,2 %).
- Malkekvæg: en svag nedgang i EU-28 (-0,9 %)[8] med væsentlige stigninger i Italien (+13,9 %), Irland (+10,3 %), Cypern (+6,3 %) og Nederlandene (+4,8 %) og relative fald i Kroatien (-19,1 %), Litauen (-14,7 %), Polen (-12 %), Grækenland (-11,3 %), Slovakiet (-11,2 %) og Malta (-5 %).
- Svin: et fald (-3 %) i EU-28[9] med større forholdsmæssige stigninger i Portugal (+7,8 %), Tyskland (+4,3 %) og Luxembourg (+3,5 %) og fald i Slovenien (-28,5 %), Malta (-24,8 %) og Cypern (-22,3 %).
- Fjerkræ: et fald (-0,5 %) i EU-28[10] med større relative stigninger i Tyskland (+37,6 %), Luxembourg (+33,3 %) og Finland (+28,7 %) og fald i Cypern (-42,5 %), Grækenland (-24,2 %) og Portugal (-19 %).

Anvendelse af gødning

Ifølge Eurostat blev der i EU-28 anvendt 9,2 kt kvælstof fra husdyrgødning i 2012-2014. Dette er et fald på 2,6 % i forhold til perioden 2008-2011[11]. Anvendelsen af kvælstof fra husdyrgødning steg med mere end 5 % i Ungarn og Letland, mens den faldt med mere end 5 % i Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Malta, Polen, Rumænien og Slovenien.

I EU-28 blev der i 2012-2014 anvendt 1,61 kt[12] fosfat fra husdyrgødning, hvilket er et fald på 3,1 % i forhold til 2008-2011. Anvendelsen af fosfat fra husdyrgødning steg med mere end 5 % i Ungarn, mens den faldt med mere end 5 % i Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Kroatien, Malta, Nederlandene, Polen, Rumænien og Slovenien.

Den samlede anvendelse af mineralsk kvælstof- og fosfatgødning i EU-28 steg med henholdsvis 4 %[13] og 6 %[14] mellem rapporteringsperioderne 2008-2011 og 2012-2015. Der er meget store forskelle medlemsstaterne imellem lige fra en nedbringelse på 30 % af anvendelsen af mineralsk kvælstofgødning i Slovakiet og 46 % af anvendelsen af mineralsk fosfatgødning i Nederlandene til en stigning på 56 % i Bulgarien for både mineralsk kvælstof- og fosfatgødning.

Nedbringelsen af anvendelsen af husdyrgødning i EU afspejler naturligvis det generelle fald i antallet af husdyr (-3,6 %)[15], men udviklingen på medlemsstatsplan

7 Se tabel 12 i afsnit II i arbejdsdokumentet.
8 Se tabel 13 og figur 26 og 27 i afsnit II i arbejdsdokumentet.
9 Se tabel 14 og figur 28 og 29 i afsnit II i arbejdsdokumentet.
10 Se tabel 15 og figur 30 og 31 i afsnit II i arbejdsdokumentet. Baseret på Eurostat-data for 2010 og 2013.
11 Se tabel 21 og figur 42 og 43 i afsnit II i arbejdsdokumentet.
12 Se tabel 22 og figur 44 og 45 i afsnit II i arbejdsdokumentet.
13 Se tabel 19 og figur 38 og 39 i afsnit II i arbejdsdokumentet.
14 Se tabel 20 og figur 40 og 41 i afsnit II i arbejdsdokumentet.
15 Se tabel 17 og figur 34 og 35 i afsnit II i arbejdsdokumentet.

påvirkes også af andre udviklingstendenser, f.eks. anvendelsen af husdyrgødning til energiproduktion.

På medlemsstatsplan er der en tæt sammenhæng mellem anvendelsen af henholdsvis kvælstof fra husdyrgødning og kvælstof fra mineralsk gødning. De anvendte mængder er også næsten de samme. Der er også en vis sammenhæng for så vidt angår anvendelsen af fosfat fra husdyrgødning og fosfat fra mineralsk gødning, men i lande med en høj besætningstæthed (f.eks. DK, BE, NL) anvendes der forholdsvis lidt mineralsk fosfatgødning sammenlignet med fosfat fra husdyrgødning.

Næringsstofbalance

I nitratdirektivet slås der til lyd for afbalanceret gødskning blandt bedrifterne, hvilket sikrer undgåelse af tab, da afgrøderne får den rette mængde næringsstoffer.

Næringsstofbalancen defineres som forskellen mellem den mængde næringsstoffer, der tilføres et driftssystem (primært husdyrgødning og kunstgødning), og den mængde næringsstoffer, som forlader systemet (optagelsen af næringsstoffer i afgrøder og græsarealer)[16]. Der opstår et næringsstofoverskud, hvis ikke al den kunstgødning og husdyrgødning, der tilføres jorden, absorberes af planterne eller fjernes i forbindelse med høsten. Et overskud repræsenterer et potentielt tab for miljøet eller en risiko for fremtidige tab på grund af akkumulering i jorden.

Mellem rapporteringsperioderne 2008-2011 og 2012-2015 er både nettokvælstof- og nettofosfatbalancen i EU-28 steget lidt fra henholdsvis 31,8 til 32,5 kg N/ha[17] og 1,8 til 2,0 kg P/ha[18]. Der er således tale om større/flere potentielle tab for miljøet på EU-plan end i den foregående periode. Dog er der konstateret store forskelle blandt medlemsstaterne.

I perioden 2012-2014 havde alle medlemsstaterne undtagen Rumænien et overskud af kvælstof. Det største kvælstofoverskud (> 50 kg/ha) fandtes i Belgien, Cypern, Tjekkiet, Danmark, Luxembourg, Nederlandene og Det Forenede Kongerige. For så vidt angår fosfater fandtes det største overskud (> 5 kg/ha) i Belgien, Cypern, Kroatien, Danmark og Malta. Otte medlemsstater havde dog et fosforunderskud, hvoraf de største blev registreret i Bulgarien og Estland.

Kvælstofudledningen i miljøet fra landbruget

Ikke alle medlemsstaterne har fremsendt oplysninger om landbrugets bidrag til kvælstofudledningen i vandmiljøet[19]. Ifølge nogle medlemsstater er landbruget fortsat den fremherskende kilde til kvælstofudledningen i miljøet. I de medlemsstater, der har fremsendt sammenlignelige data for begge perioder, er den gennemsnitlige kvælstofudledning faldet med 3 %.

3. VANDOVERVÅGNING

Effektiv overvågning af vandkvaliteten er udgangspunktet for en ordentlig gennemførelse af nitratdirektivet, da den er afgørende for registrering af vandforurening og udpegelse af nitratsårbare zoner samt for at kunne træffe passende

16 OECD (2013), *OECD Compendium of Agri-environmental Indicators*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264186217-en.

17 Se tabel 23 og figur 46 og 47 i afsnit II i arbejdsdokumentet.

18 Se tabel 24 og figur 48 og 49 i afsnit II i arbejdsdokumentet.

19 Kun 12 medlemsstater har fremsendt data, der vedrører både rapporteringsperioden 2008-2011 og perioden 2012-2015. Se tabel 6 i afsnit II i arbejdsdokumentet.

foranstaltninger i handlingsprogrammerne. I nitratdirektivet er der fastsat en række generelle bestemmelser om overvågning, men det er medlemsstaternes ansvar at fastlægge overvågningsprogrammet og -strategien (placering af stationer, nettenes tæthed, tidspunkter for prøveudtagning osv.).

De fremsendte data viser, at der er stor forskel på de bestræbelser, der gøres i medlemsstaterne med hensyn til vandovervågning, og at der er mange nye stationer i EU, hvor der ikke kan påvises nogen generel tendens. Faktisk varierer overvågningens intensitet (f.eks. overvågningsnettenes tæthed og prøveudtagningsfrekvensen) meget blandt medlemsstaterne, og den modsvarer ikke altid den aktuelle belastning så godt.

Overvågning af grundvandet

I rapporteringsperioden 2012-2015 lå det samlede antal indberettede overvågningsstationer for grundvand i EU-28 på 34 901, hvilket er næsten det samme som i den foregående rapporteringsperiode[20].

Nettets gennemsnitlige tæthed i EU-28 er omkring otte stationer pr. 1 000 km^2. Den højeste tæthed findes i Malta og Belgien med henholdsvis 130 og 97 pr. 1 000 km^2. Den laveste tæthed findes i Finland og Sverige med mindre end én station pr. 1 000 km^2.

Den gennemsnitlige prøveudtagningsfrekvens er næsten to gange om året og varierer mellem mindre end én gang om året i Danmark, Letland, Polen og Sverige og omkring fem gange om året i Belgien og Kroatien[21].

Overvågning af overfladevand

I perioden 2012-2015 er det samlede antal indberettede stationer i ferskvandsområder på EU-plan steget med omkring 23 % sammenlignet med 2008–2011, idet det er nået op på 33 042. Den gennemsnitlige tæthed er 7,6 stationer pr. 1 000 km^2, og den højeste tæthed findes i Tjekkiet, Belgien og Det Forenede Kongerige, mens den laveste findes i Kroatien, Tyskland og Finland[22].

For så vidt angår saltvand viser de fremsendte data et foruroligende fald på 29 % i det samlede antal overvågningsstationer i EU fra 3 135 til 2 205 stationer mellem de to rapporteringsperioder. Dette fald var på over 50 % i Frankrig, Grækenland, Portugal, Polen og Spanien[23]. Den indsats, som visse medlemsstater har gjort med hensyn til overvågning af saltvandsområder, afspejler ikke altid deres samlede kystområdes betydning.

Vandprøveudtagningernes hyppighed varierer (i alle vandområder) fra knap én gang om året i Sverige til ca. 20 gange om året i Irland[24].

4. VANDKVALITET OG TENDENSER

Grundvand

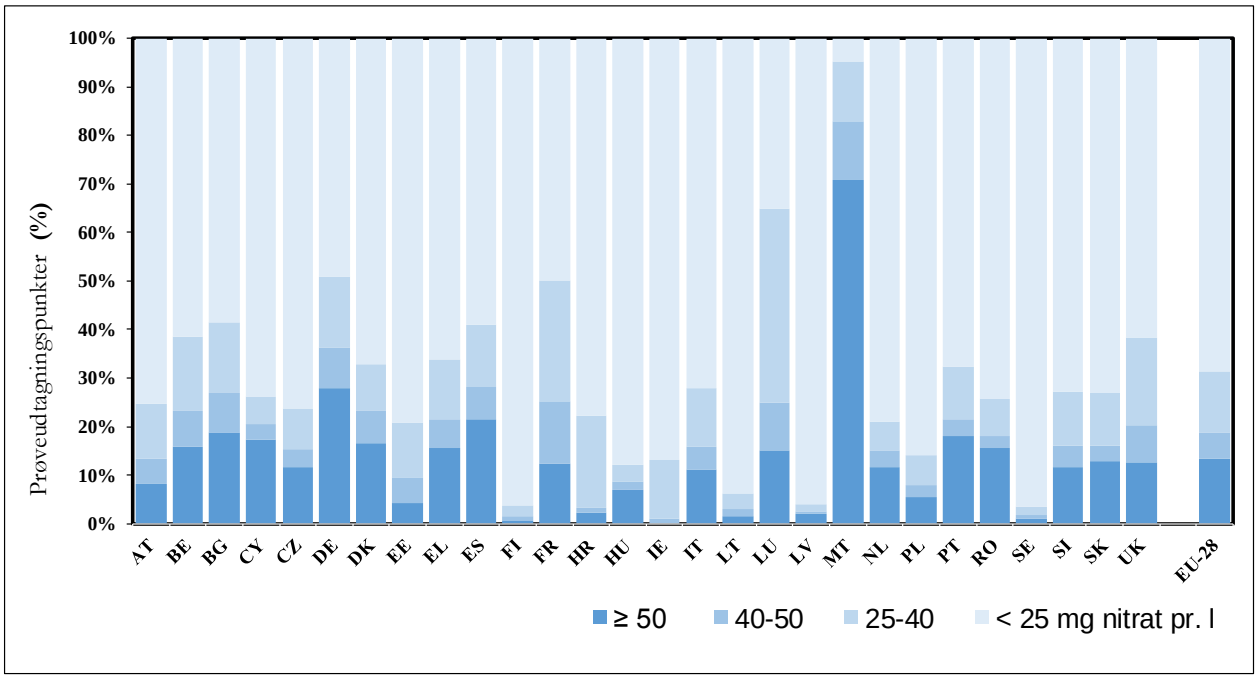
Grundvandets kvalitet

[20] Se tabel 1 og figur 1 i afsnit I i arbejdsdokumentet.
[21] Se figur 2 i afsnit I i arbejdsdokumentet.
[22] Se tabel 2 og figur 3 i afsnit I i arbejdsdokumentet.
[23] Se tabel 3 i afsnit I i arbejdsdokumentet.
[24] Se figur 4 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

I 2012-2015 målte 13,2 % af overvågningsstationerne for grundvand mere end 50 mg nitrat pr. liter, mens 5,7 % målte mellem 40 og 50 mg/l[25]. Dette er en lille forbedring i forhold til den foregående rapporteringsperiode, hvor 14,4 % stationer målte mere end 50 mg/l, og 5,9 % målte mellem 40 og 50 mg/l.

Der er store forskelle blandt medlemsstaterne: Irland, Finland og Sverige havde i gennemsnit næsten ingen overvågningsstationer for grundvand, der målte mere end 50 mg/l. Derimod målte henholdsvis 71 %, 28 % og 21,5 % af overvågningsstationerne for grundvand i Malta, Tyskland og Spanien i gennemsnit mere end 50 mg nitrat pr. liter. Mulighederne for at sammenligne dataene fra de forskellige medlemsstater begrænses imidlertid af forskelle i deres overvågningsnet og strategier.

De laveste nitratkoncentrationer blev konstateret i interne og karstiske grundvandsmagasiner, hvor kun 5 % af stationerne målte 50 mg/l eller mere, og størstedelen af de stationer, der målte 50 mg/l eller mere, ligger på grundvandsdybder på 5-15 meter[26].



Figur A. *Frekvensdiagram over årsgennemsnit af nitratkoncentrationer i grundvand*[27]*. Resultaterne er vist for alle grundvandsstationer ved forskellige dybder.*

Tendenser for grundvandets kvalitet

En sammenligning af resultaterne af vandovervågningen fra perioden 2012-2015 med resultaterne for 2008-2011 viser, at vandkvaliteten forblev den samme eller var forbedret ved 74 % af stationerne. Faktisk udviste 42 % af stationerne i EU en stabil

25 Se tabel 4, figur 5, kort 1 og kort 2 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

26 Se figur 6 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

27 *Sammenligning af figur A med frekvensdiagrammet over årsgennemsnit af nitratkoncentrationer i grundvand i rapporterne fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet og de respektive ledsagende arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene vedrørende de foregående rapporteringsperioder kan vanskeliggøres af betydelige forskelle i antallet af overvågningsstationer.*

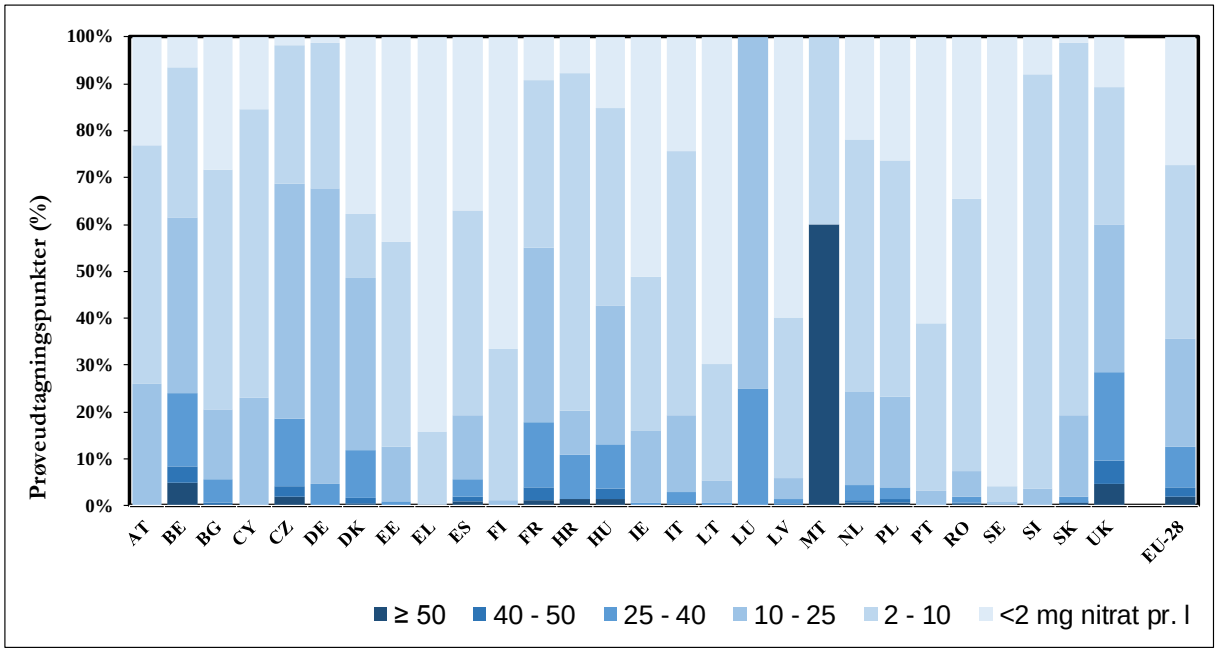
tendens, mens 32 % observerede en faldende tendens. Vandkvaliteten var forringet ved 26 % af stationerne[28], hvilket svarede til de foregående rapporteringsperioder. Den højeste procentdel af stationer med en forbedret tendens blev konstateret i Bulgarien (40,9 %), Malta (46,3 %) og Portugal (43,6 %), mens den mest konstante fandtes i Sverige (98 %), og den højeste med en forværret tendens blev indberettet af Estland (44,4 %), Malta (43,9 %) og Litauen (58,5 %). Således observeres der i nogle lande en polarisering af situationen, hvor forurenede områder får det værre, og rene områder får det bedre.

Overfladevand

Det ferske overfladevands kvalitet

Nitratkoncentration

På grundlag af årsgennemsnit for alle indberettede overvågningsstationer lå 64,3 % under 10 mg nitrat pr. liter, mens 2 % viste koncentrationer på mellem 40 og 50 mg pr. liter, og 1,8 % lå over 50 mg pr. liter. Dette er en forbedring i forhold til den foregående rapporteringsperiode, hvor 2,5 % stationer målte mere end 50 mg/l, og 2,5 % målte mellem 40 og 50 mg/l[29]. Den højeste andel af stationer, der lå på 50 mg/l eller derover, blev indberettet i Malta, mens Sverige, Irland og Grækenland havde den højeste andel af stationer med mindre end 2 mg/l.



***Figur B**. Frekvensdiagram over årsgennemsnit af nitratkoncentrationer i fersk overfladevand (floder og søer)*

Eutrofiering

De fremsendte data om eutrofiering er temmelig mangelfulde, idet nogle medlemsstater kun har medtaget data for visse former for vandområder, og andre slet

28 Se figur 7 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

29 Se tabel 5, figur 8 og kort 9 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

ikke har sendt nogen data om status med hensyn til eutrofiering[30]. Desuden varierede vurderingen af den trofiske tilstand betydeligt blandt medlemsstaterne, ikke kun med hensyn til de anvendte kriterier, men også vedrørende metoderne til fastlæggelse af trofiske tilstandsklasser[31].

Af alle indberettede overvågningsstationer for floder var 12 % og 7 % henholdsvis eutrofiske og hypertrofiske, mens 31 % og 21 % var henholdsvis oligotrofiske eller ultra-oligotrofiske[32]. Af alle de medlemsstater, der fremsendte data om eutrofiering i floder, havde Cypern, Slovenien, Portugal, Grækenland, Nordirland, Rumænien, Letland og Bulgarien en forholdsvis lav andel af eutrofiske eller hypertrofiske stationer i floder, mens Østrig, Luxembourg, Spanien, Litauen, Tjekkiet, Belgien, Kroatien og Malta havde forholdsvis høje andele af eutrofiske eller hypertrofiske stationer i floder[33].

Af alle indberettede overvågningsstationer for søer var 18 % og 8 % henholdsvis eutrofiske og hypertrofiske, mens 45 % og 1 % var henholdsvis oligotrofiske eller ultra-oligotrofiske[34]. Blandt alle de medlemsstater, der indberettede data om eutrofiering i søer, fandtes de laveste andele af eutrofiske eller hypertrofiske søer i Malta, Rumænien og Østrig. Bulgarien, Kroatien og Polen havde forholdsvis store andele af eutrofiske eller hypertrofiske søer.

Tendenser for det ferske overfladevands kvalitet

Sammenlignet med rapporteringsperioden 2008-2011 observeres der en positiv udvikling. Faktisk ses der en forbedring af årsgennemsnittet af nitratkoncentrationer ved 31 % af alle overvågningsstationer for ferskvand, og 9 % af disse udviser en markant forbedring. Situationen er fortsat den samme for halvdelen af overvågningsstationerne. Desværre er ferskvandkvaliteten blevet dårligere ved 19 % af alle overvågningsstationer for ferskvand, og 5 % af disse har oplevet en kraftig forringelse[35] [36].

Der foreligger ingen tendenser på EU-plan for ferske overfladevandes trofiske tilstand på grund af manglende data og de forskellige metoder til fastlæggelse af den trofiske tilstand, som medlemsstaterne anvender.

Saltvand

I saltvand[37] er nitratkoncentrationerne lavere end i ferskvand, idet 0,7 % af stationerne lå på 25 mg/l eller derover, og 75,7 % af stationerne lå på under 2 mg/l, på basis af årlige gennemsnitsværdier[38]. Der har været en lille forbedring i forhold til den foregående rapporteringsperiode, hvor 1,4 % af overvågningsstationerne havde

30 Se afsnit VII i arbejdsdokumentet.

31 Se medlemsstaternes oversigtsark i afsnit VIII i arbejdsdokumentet.

32 Se figur 12 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

33 Malta har ingen floder eller søer, men derimod områder med fersk overfladevand i form af dalsystemer og stillestående vand.

34 Se figur 13 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

35 Se afsnit VII i arbejdsdokumentet. En stærkt stigende tendens defineres som en forskel på nitratkoncentrationen mellem de to rapporteringsperioder på +5 mg/l eller mere.

36 Se figur 11 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

37 Med "saltvand" menes overgangs-, kyst- og havvand.

38 Se tabel 3 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

årsgennemsnit af nitratkoncentrationer på 25 mg/l eller derover. Det store fald i antallet af overvågningsstationer gør det dog vanskeligt at sammenligne perioderne.

Kun nogle få medlemsstater fremsendte eutrofieringsdata om overgangs-, kyst- og havvand. Blot otte medlemsstater (Irland, Italien, Letland, Litauen, Malta, Polen, Rumænien og Spanien) og to regioner (Flandern og Nordirland) indsendte data om overgangsvand. For seks af disses vedkommende viste de fremsendte data desværre, at alle vandene var eutrofiske eller hypertrofiske[39].

Kun ni medlemsstater (Bulgarien, Finland, Italien, Letland, Malta, Polen, Rumænien, Slovenien og Spanien) og én region (Nordirland) indsendte data om kystvande. Fem af disse havde mere end 50 % eutrofiske eller hypertrofiske kystvande[40]. Kun Italien, Letland og Rumænien fremsendte havdata om eutrofiering[41].

5. UDPEGELSE AF NITRATSÅRBARE ZONER

I nitratdirektivet kræves det, at medlemsstaterne udpeger nitratsårbare områder, som er områder, der har afstrømning til vande, der er forurenede eller forureningstruede. Når medlemsstaterne udpeger de nitratsårbare zoner, kan de vælge at lade et handlingsprogram gælde for al landbrugsjord i stedet for at udpege bestemte zoner. Østrig, Danmark, Finland, Tyskland, Irland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Rumænien, Slovenien, regionen Flandern og Nordirland har anlagt denne tilgang.

De medlemsstater, som i stedet vælger at udpege bestemte zoner, skal fastlægge kriterierne for udpegelsen. Disse kriterier skal baseres på definitionen af forurenet vand i bilag 1 til direktivet, men kan variere blandt medlemsstaterne.

Medregnet de medlemsstater, der anvender tilgangen med et handlingsprogram for al landbrugsjord, er det samlede område, som dækkes af nitratsårbare zoner, steget siden 2012, nemlig fra 1 951 898 km^2 til ca. 2 175 861 km^2 i 2015[42], svarende til omkring 61 % af landbrugsarealet[43]. For så vidt angår 61 % af landbrugsjorden i EU findes der således forpligtelser, der har til formål at sikre opnåelse af afbalanceret gødskning.

De fremlagte oplysninger viser dog, at der i medlemsstaterne stadig findes områder, hvor vandet kan være forurenet, men som ikke er omfattet af nitratsårbare zoner. I nogle medlemsstater omfatter de udpegede zoner desuden kun et begrænset område omkring overvågningsstationerne, hvilket medfører meget fragmenterede målinger, som rejser tvivl om handlingsprogrammernes effektivitet. Nedenstående kort viser de områder, der i dag er omfattet af nitratsårbare zoner, og de overvågningsstationer for grundvand, som har målt gennemsnitlige nitratkoncentrationer på over 50 mg/l. Som nævnt ovenfor kan de kriterier, som medlemsstaterne anvender ved udpegelse af zoner, imidlertid godt omfatte andre parametre end den gennemsnitlige årlige koncentration.

---

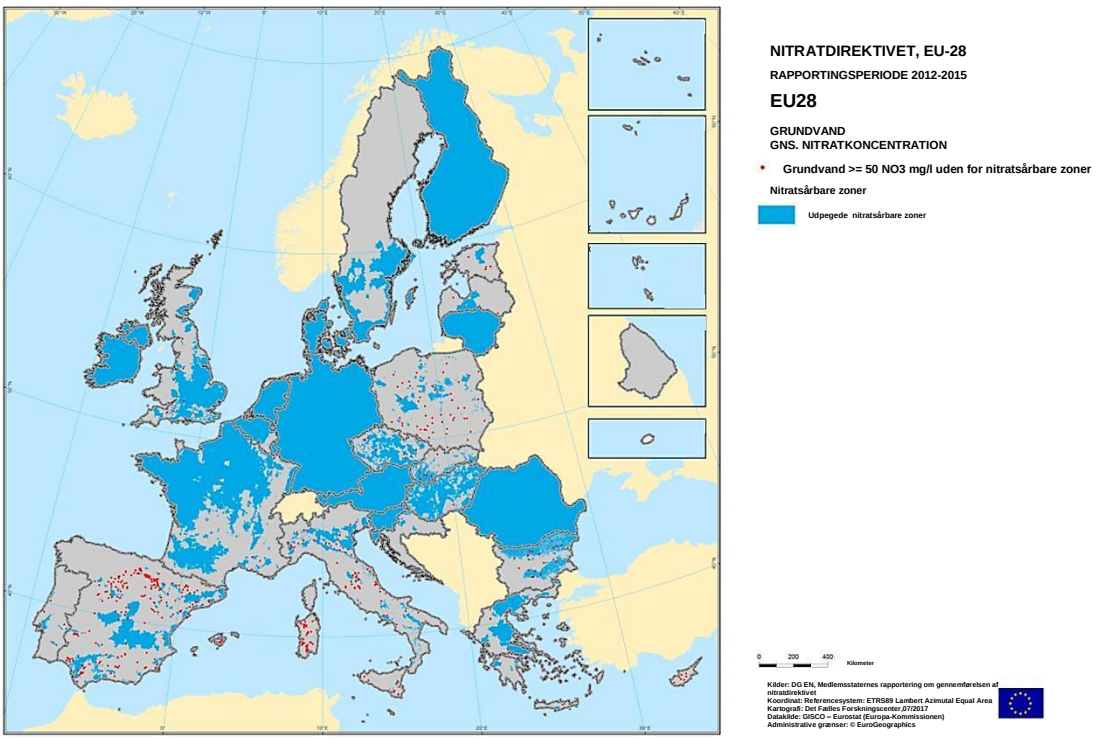
39 Se figur 13 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

40 Se figur 14 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

41 Se figur 15 i afsnit I i arbejdsdokumentet.

42 Se tabel 25 og kort 18 i afsnit II i arbejdsdokumentet.

43 De procentvise andele af EU's område og det landbrugsareal, der er omfattet af nitratsårbare zoner, er beregnet af Det Fælles Forskningscenter. Beregningerne omfatter også områderne i de medlemsstater, der anvender artikel 3, stk. 5, i direktivet, og der er gjort brug af GIS-lag, som medlemsstaterne har tilvejebragt i forbindelse med denne rapportering.



Kort A. *Områder, der er udpeget som nitratsårbare zoner, og overvågningsstationer for grundvand med gennemsnitlige nitratkoncentrationer på over 50 mg/l uden for nitratsårbare zoner. Periode: 2012-2015*[44].

6. HANDLINGSPROGRAMMER

Medlemsstaterne skal opstille et eller flere handlingsprogrammer, som anvendes på udpegede sårbare zoner eller hele medlemsstatens område. Handlingsprogrammerne omfatter mindst de foranstaltninger, der er omhandlet i direktivets bilag II og III. Flere medlemsstater har vedtaget handlingsprogrammer på regionalt plan.

De fleste medlemsstater – eller regioner i de enkelte medlemsstater – har vedtaget et nyt eller revideret handlingsprogram i løbet af rapporteringsperioden 2012-2015.

Foranstaltningerne i handlingsprogrammerne er afgørende for både at nedbringe den vandforurening, som skyldes nitrater, der stammer fra landbruget, og forebygge yderligere forurening af denne art. En af de vigtigste og mest udfordrende foranstaltninger består fortsat i at fastlægge standarder for udbringning af gødning, som sikrer afbalanceret gødskning. Næsten alle medlemsstaterne har nu taget idéen om fastlæggelse af den samlede mængde kvælstof, der er tilladt for hver form for afgrødeproduktion, til sig. Enkelte medlemsstater har desuden fastsat grænser for den tilladte anvendelse af fosfor, som kan være særdeles vigtige for at fjerne og forebygge eutrofiering. Metoderne til beregning af disse standarder for anvendelse og formidling af dem til landbrugerne varierer i de forskellige medlemsstater. Dette vil sandsynligvis påvirke foranstaltningens effektivitet på grund af indvirkningen på landbrugernes muligheder for at leve op til forpligtelserne og på kontrollerne.

Et andet vigtigt element, som kræver yderligere opmærksomhed, er opbevaringen af husdyrgødning. Selv om alle medlemsstaterne har fastsat bestemmelser om opbevaring af husdyrgødning, herunder opbevaringskapacitet, er der behov for en

[44] Kortet viser situationen i perioden 2011-2015. Der kan være udpeget nye nitratsårbare zoner siden da.

øget indsats på dette område, bl.a. indsamling af flere oplysninger om den aktuelle opbevaringskapacitet på bedriftsniveau.

I nogle medlemsstater, som anvender handlingsprogrammet i hele deres område, består udfordringen primært i at målrette foranstaltningerne præcist mod forskellige regionale belastningsområder og brændpunkter. Med henblik herpå har visse medlemsstater udpeget områder, hvor de styrker foranstaltningerne i handlingsprogrammet.

Medlemsstaterne vælger i stadig højere grad at målrette foranstaltninger mod bestemte bedrifter, som belaster miljøet i særlig grad (udleder store mængder næringsstoffer), idet de samtidig udviser større fleksibilitet over for "miljøvenlige bedrifter". Denne tilgang kan være interessant, men den kan kun sikre resultater, hvis den ledsages af klare miljømålsætninger, strengere håndhævelsesmekanismer og omhyggelig udarbejdelse af næringsstofplaner.

Kommissionen vil fortsat træffe passende foranstaltninger for at sikre høj kvalitet i disse handlingsprogrammer og sørge for, at foranstaltningerne i direktivet – inden for de rammer for fleksibilitet, som direktivet indrømmer medlemsstaterne – er tilstrækkelige og står i et rimeligt forhold til hver enkelt medlemsstats udfordringer med hensyn til vandkvalitet.

7. PROGNOSE FOR VANDKVALITETEN

De metoder, som medlemsstaterne anvender til at vurdere udviklingen i vandkvaliteten, er hovedsagelig baseret på tendensanalyser og/eller vurderinger af scenarier eller modelsimuleringer, undertiden kombineret med analyser af tidligere og forventede udviklingstendenser i landbrugernes praksis. Disse analyser/prognoser er imidlertid kendetegnet ved en iboende usikkerhed som følge af de store udsving i klima- og jordbundsforhold og deres indflydelse på vandkvaliteten.

12 medlemsstater og to regioner forventer en yderligere nedbringelse af nitratkoncentrationerne i grundvand og overfladevand bevirket af foranstaltninger i handlingsprogrammerne kombineret med gennemførelsen af en række landbrugsmiljøforanstaltninger i programmerne for udvikling af landdistrikterne. Syv medlemsstater og tre regioner har ikke fremlagt klare prognoser om vandkvaliteten i fremtiden, f.eks. forventninger om en forbedring eller forringelse af kvaliteten i bestemte områder.

Tre medlemsstater (Kroatien, Grækenland og Portugal) har ikke fremlagt prognoser om vandkvaliteten. Cypern og Belgien (Flandern) har rapporteret, at det ikke var muligt at udarbejde prognoser på grund af tidsforskydningen mellem foranstaltningerne gennemførelse og effekt eller som følge af klimatiske forhold og hydrologi.

8. FRAVIGELSER AF BEGRÆNSNINGEN PÅ 170 KG N/HA/ÅR

Nitratdirektivet giver mulighed for at fravige fra kravet om en maksimal mængde på 170 kg kvælstof pr. ha pr. år fra husdyrgødning i sårbare zoner, forudsat at objektive kriterier, der er fastsat i bilag III til direktivet, opfyldes, og at de mængder, der er omfattet af en undtagelse, ikke hindrer opfyldelsen af direktivets mål. De forvaltningsstandarder, som skal opfyldes af landbrugere, der er omfattet af undtagelser, er højere end standarderne i handlingsprogrammerne og indebærer

yderligere forpligtelser med hensyn til næringsstofplaner og yderligere begrænsninger for arealforvaltningen.

Undtagelser meddeles ved gennemførelsesafgørelser fra Kommissionen efter udtalelse fra forskriftsudvalget vedrørende nitrat, som bistår Kommissionen med gennemførelsen af direktivet. Ved udgangen af 2015 gjaldt der undtagelser i seks medlemsstater for hele medlemsstatens område (Danmark, Nederlandene og Irland) eller for nogle af deres regioner (Flandern i Belgien, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte og Veneto i Italien samt England, Skotland, Wales og Nordirland i Det Forenede Kongerige)[45].

9. OVERTRÆDELSESPROCEDURER

Pr. juli 2017 var der otte overtrædelsesprocedurer i gang mod syv medlemsstater, nemlig mod Frankrig vedrørende udpegelsen af nitratsårbare zoner, Grækenland vedrørende nitratsårbare zoner og handlingsprogrammer, Polen vedrørende nitratsårbare zoner og handlingsprogrammer, Slovakiet vedrørende overvågning, nitratsårbare zoner og handlingsprogrammer samt Bulgarien, Tyskland og Belgien (Vallonien) vedrørende handlingsprogrammer.

I perioden 2012-2015 blev der foretaget undersøgelser i EU Pilot-regi over for fire medlemsstater (Tjekkiet og Luxembourg vedrørende handlingsprogrammer, Estland vedrørende nitratsårbare zoner og Spanien vedrørende handlingsprogrammer og nitratsårbare zoner). I 2016-2017 blev der foretaget yderligere tre EU Pilot-undersøgelser over for tre medlemsstater (Nederlandene vedrørende en beslutning om fravigelse samt Danmark og Det Forenede Kongerige vedrørende handlingsprogrammer).

10. KONKLUSIONER OG FREMTIDIGE UDFORDRINGER

Dataene om nitratkoncentrationer viser, at ferskvandets og grundvandets kvalitet er forbedret lidt i perioden 2012-2015 sammenlignet med den foregående rapporteringsperiode (2008-2011). Samtidig er situationen uensartet i EU som helhed, idet handlingsprogrammerne i nogle medlemsstater allerede giver gode resultater, mens der i andre stater er behov for en yderligere indsats for at mindske og forebygge forurening. Trods visse positive fremskridt er den kraftige tilførsel af næringsstoffer fra landbruget fortsat samlet set en af de alvorligste kilder til belastning af vandmiljøet. Der er behov for at tage hånd om dette for at opnå den gode økologiske vandstatus, som der sigtes mod i vandrammedirektivet.

I lighed med den foregående rapporteringsperiode kan der ikke drages nogen konklusioner vedrørende udviklingen af den trofiske tilstand på grund af manglende data og medlemsstaternes forskellige metoder til vurdering af eutrofiering. Kommissionen mener, at der er behov for at anvende en fælles metode til vurdering af eutrofiering, hvis der skal sikres en mere harmoniseret anvendelse af lovgivningen på vandområdet. Det kan dog konkluderes, at der fortsat er problemer med eutrofiering i mange områder, f.eks. i Østersøen.

I 2012-2015 havde overvågningen af grundvandet samme intensitet som i 2008-2011, mens både overvågningsstationernes antal og tæthed blev øget for så vidt angår ferskt overfladevand. Medlemsstaterne bør dog gøre en større indsats med hensyn til

[45] Se tabel 26 i afsnit V i arbejdsdokumentet.

at overvåge overfladevand i form af saltvand, da det samlede antal indberettede stationer er faldet væsentligt i løbet af denne rapporteringsperiode.

Desuden er der behov for yderligere bestræbelser for at sikre, at aktivitetsniveauet ved overvågningsstationerne ikke går ud over præcisionen i tendenserne for vandkvaliteten.

Endvidere er der stadig behov for at styrke vandovervågningen i flere medlemsstater. Dette kan medvirke til at øge dataenes sammenlignelighed for så vidt angår omfang og tendenser med hensyn til næringsstofforurening og bidrage til at give os et mere detaljeret billede af EU's farvandes generelle kvalitet og sikrer, at alle forurenede farvande registreres.

Det samlede areal, som nitratsårbare zoner dækker, har været i vækst siden 2012. I flere medlemsstater er der dog stadig plads til forbedringer med hensyn til at udpege nitratsårbare zoner, så de omfatter alle områder, som har afstrømning til farvande, hvor de forårsager forurening, således at handlingsprogrammernes effektivitet sikres.

Samlet set er handlingsprogrammernes kvalitet blevet øget i kraft af strammere foranstaltninger og forbedrede metoder til at opnå afbalanceret gødskning. Der er dog stadig en række udfordringer. I nogle medlemsstater, hvor handlingsprogrammet anvendes i hele statens område, er der f.eks. behov for, at foranstaltningerne tilpasses til forskellige regionale belastninger og brændpunkter. Handlingsprogrammer, der åbner mulighed for en mere fleksibel tilgang på de enkelte bedrifter, kan øge landbrugernes ejerskab og engagement. Denne tilgang kan dog kun give resultater, hvis den ledsages af klare miljømålsætninger og -mål, som kombineres med effektiv rådgivning og støtte til landbrugerne med hensyn til at vælge og gennemføre de rette foranstaltninger, strengere håndhævelsesmekanismer og omhyggelig planlægning af næringsstofforvaltningen.

En af udfordringerne består i at tage behørigt hensyn til alle former for tilførsel af næringsstoffer, bl.a. fra andre kilder end mineralske gødningsstoffer og husdyrgødning såsom jordforbedringsmidler, renset vand til kunstvanding, fermentat og næringsstoffer, der allerede findes i jorden. Der ligger yderligere en udfordring i at forhindre tab af næringsstoffer til vand og luft ved at sikre effektiv håndtering af husdyrgødning. Brug af fælles metoder til beregning af næringsstofudskillelse og dataindsamling kan skabe muligheder for mere harmoniserede overslag over næringsstofbalancer og mere effektiv udnyttelse af næringsstoffer fra husdyrgødning.

Der er behov for at rette øget opmærksomhed mod, hvordan brug af forskning og innovation kan integreres for at frembringe løsninger på nogle af de udpegede udfordringer. EU's forskningsprojekter kan give os viden om anvendelse af fælles metoder til vurdering af eutrofiering på en mere harmoniseret måde og om mere effektiv overvågning af vandkvaliteten, f.eks. ved brug af de nyeste overvågningsværktøjer og udarbejdelse af effektive handlingsprogrammer.

I en række medlemsstater gøres der bestræbelser på at udvikle innovative teknologier til behandling af husdyrgødning. I tråd med handlingsplanen for den cirkulære økonomi åbner disse lovende udviklingstendenser mulighed for at tilskynde til brug af genanvendte næringsstoffer, som kan erstatte primære næringsstoffer. Den største udfordring består i at frembringe genanvendte produkter, der har mindst den samme miljømæssige og landbrugsmæssige nytteværdi som de primære næringsstoffer, de erstatter.

Som skitseret i Kommissionens arbejdsdokument med titlen "Agriculture and Sustainable Water Management in the EU"[46] er der desuden behov for at styrke forvaltningen, dialogen og de fælles koordinerede foranstaltninger blandt alle relevante aktører (landbrugs- og miljømyndigheder, landbrugere, vandforsyningsselskaber og brugere osv.). På denne baggrund opfordres medlemsstaterne i meddelelsen "Handlingsplan for naturen, mennesket og økonomien"[47] desuden til at forbedre synergierne mellem naturdirektiverne og nitratdirektivet.

For at øge gennemsigtigheden, sikre mere fokuseret indberetning og mindske den administrative byrde vil Kommissionen endelig træffe de nødvendige foranstaltninger i forbindelse med rapporten om "Foranstaltninger til strømlining af miljørapportering"[48].

[46] SWD(2017) 153 final: https://circabc.europa.eu/sd/a/abff972e-203a-4b4e-b42e-a0f291d3fdf9/SWD_2017_EN_V4_P1_885057.pdf

[47] SWD(2017) 139 final. http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/factsheets_en.pdf

[48] COM(2017) 312 final. http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/pdf/action_plan_env_issues.pdf