EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 4.5.2018
COM(2018) 257 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 2012–2015

{SWD(2018) 246 final}

1. INLEIDING

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad (de nitratenrichtlijn) heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. De nitratenrichtlijn maakt integraal deel uit van de kaderrichtlijn water en is een van de belangrijkste instrumenten voor de bescherming van wateren tegen de druk van de landbouw. In de nitratenrichtlijn zijn een aantal stappen vastgesteld waaraan de lidstaten moeten voldoen:

- controle van de nitraatconcentraties en trofische toestand van alle typen waterlichamen;
- identificatie, op basis van de criteria van bijlage I bij de nitratenrichtlijn, van wateren die zijn verontreinigd of dreigen te worden verontreinigd;
- aanwijzing van voor nitraten kwetsbare zones, d.w.z. gebieden die in wateren afwateren en tot verontreiniging bijdragen;
- opstelling van codes van goede landbouwpraktijken die op het gehele grondgebied van een lidstaat op vrijwillige basis in acht worden genomen;
- opstelling van actieprogramma's die een reeks maatregelen ter voorkoming en vermindering van waterverontreiniging door nitraten omvatten en verplicht moeten worden uitgevoerd in zones die als kwetsbaar voor nitraten zijn aangewezen of over het gehele nationale grondgebied;
- evaluatie en zo nodig herziening, ten minste om de vier jaar, van de aanwijzing van voor nitraten kwetsbare zones en van actieprogramma's; en
- indiening bij de Commissie van een voortgangsverslag over de uitvoering van de nitratenrichtlijn, om de vier jaar, met informatie over goede landbouwpraktijken, voor nitraten kwetsbare zones, watercontroleresultaten en relevante aspecten van actieprogramma's.

Dit is de derde keer dat 27 lidstaten op grond van artikel 10 van de nitratenrichtlijn een verslag hebben ingediend, en de eerste keer voor Kroatië. Voor 27 lidstaten is nu een vergelijking met vorige verslagperioden mogelijk. De 28 lidstaten moesten de verslagen en de bijbehorende waterkwaliteitsgegevens uiterlijk in juni 2016 indienen. Slechts 12 lidstaten hebben zich echter aan deze termijn gehouden[1] en voor sommige van hen ontbrak er nog relevante informatie, die later werd gerapporteerd. 19 lidstaten hebben de ontbrekende of gecorrigeerde informatie pas in 2017 ingediend[2]. De Commissie beschikte pas in oktober 2017 over de volledige informatie.

Dit verslag, dat hoofdzakelijk is gebaseerd op de informatie die de lidstaten voor de periode 2012-2015 hebben verstrekt, gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie **(**SEC(2018)246**)** dat kaarten en tabellen bevat met indicatoren van de nutriëntendruk uit agrarische bronnen, de waterkwaliteit en de aangewezen voor nitraten kwetsbare zones, op zowel EU- als lidstaatniveau.

---

1 België, Kroatië, Estland, Finland, Ierland, Italië, Litouwen, Nederland, Portugal, Slowakije, Slovenië en Zweden.

2 Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Met de publicatie van dit verslag komt de Commissie haar verplichtingen uit hoofde van artikel 11 na. De informatie die voor dit verslag is verzameld, heeft bijgedragen aan de onlangs voorgestelde herziening van de drinkwaterrichtlijn[3]. Landbouwpraktijken zoals bemesting zijn immers van invloed op de kwaliteit van drinkwater. Een te hoog nitraatgehalte in drinkwater kan gevolgen voor de gezondheid hebben. Het kan met name leiden tot methemoglobinemie, een aandoening die het normale transport van zuurstof door het bloed naar de weefsels verhindert, wat cyanose en – bij hogere concentraties methemoglobine in het bloed – verstikking veroorzaakt en dodelijk kan zijn voor baby's. De bij de uitvoering van de nitratenrichtlijn waargenomen trends kunnen dus van invloed zijn op de levering van schoon drinkwater aan alle burgers.

De nitratenrichtlijn draagt bij tot de aanpak van stikstof- en fosforstromen naar de biosfeer en oceanen die door de wetenschappelijke gemeenschap zijn geïdentificeerd als een van de negen planetaire grenzen. Verder zijn nutriëntenstromen samen met het verlies aan biodiversiteit twee planetaire grenzen die zijn overschreden. Bovendien draagt de nitratenrichtlijn ook bij tot de verwezenlijking van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG) in de EU door bij te dragen tot de vermindering van de negatieve milieueffecten van de productie van levensmiddelen (SDG 2), de verbetering van de waterkwaliteit (SDG 6) en de vermindering van de verontreiniging van zoetwater en ecosystemen[4] (SDG 14 en SDG 15).

2. ONTWIKKELING VAN DE DRUK VAN DE LANDBOUW

De landbouw, die bijna de helft van het grondgebied van de EU beslaat, biedt de samenleving tal van voordelen. Sommige landbouwactiviteiten zijn echter belastend voor waterlichamen, wat gevolgen heeft voor de gezondheid van vitale waterecosystemen.

In dit deel wordt een samenvatting gegeven van de door de lidstaten gerapporteerde informatie over de druk van de landbouw die de oorzaak is van waterverontreiniging door nitraten en eutrofiëring. Er zij op gewezen dat de door de lidstaten gerapporteerde informatie is aangevuld met gegevens die afkomstig zijn van Eurostat, aangezien deze gemakkelijker vergelijkbaar zijn op EU-niveau[5].

Veestapel

Grote concentraties dieren op lokaal niveau vormen aanzienlijke risico's voor het milieu als de mestproductie te hoog is in verhouding tot de beschikbare grond en de gewasbehoeften. Deze onevenwichtigheid leidt tot een overschot aan nutriënten. Een groot deel daarvan komt vroeg of laat terecht in het water en de lucht als de mest niet uit de regio wordt uitgevoerd, waardoor ontvangende gebieden soms extra onder druk komen te staan.

---

3 COM(2017) 753 final: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c5065b2-074f-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=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 Het deel "Druk vanuit de landbouw" in de samenvattingen voor de lidstaten - in deel VIII - is uitsluitend gebaseerd op gegevens die de lidstaten in het kader van de nitratenrichtlijn hebben gerapporteerd. Opgemerkt zij dat er in sommige gevallen discrepanties zijn tussen de door de lidstaten gerapporteerde gegevens en de Eurostat-gegevens.

De gemiddelde veedichtheid[6] in de EU-28 bedroeg in 2013 0,73 grootvee-eenheden (GVE) per hectare cultuurgrond. De hogere dichtheden werden geregistreerd in Nederland (3,57), Malta (2,99) en België (2,68), de laagste dichtheden in Bulgarije (0,21), Letland (0,26) en Litouwen (0,29). Vergeleken met 2010 is de gemiddelde veedichtheid in de EU-28 afgenomen (-2,9 %). De grootste relatieve dalingen van de dichtheid vonden plaats in Griekenland (-18,9 %), Malta (-17,9 %) en Denemarken (-14,4 %), terwijl de grootste stijgingen zich situeerden in Oostenrijk (+7,2 %), Ierland (+4,5 %), Finland (+3,7 %) en Duitsland (+3,5 %).

Bij een vergelijking van de verslagperioden 2008-2011 en 2012-2015 worden de volgende veranderingen in het aantal dieren waargenomen:

- Rundvee: een lichte daling op het niveau van de EU-28 (-0,7 %)[7] met aanzienlijke relatieve stijgingen van het aantal dieren in Hongarije (+13,8 %), Estland (+8,6 %), Letland (+8 %), Cyprus (+5 %) en Nederland (+4,4 %), versus relevante dalingen in Roemenië (-10,8 %), Malta (-5,2 %), Griekenland (-5,1 %) en Litouwen (-4,2 %).
- Melkvee: een lichte daling op het niveau van de EU-28 (-0,9 %)[8] met aanzienlijke stijgingen van het aantal dieren in Italië (+13,9 %), Ierland (+10,3 %), Cyprus (+6,3 %) en Nederland (+4,8 %), versus relevante relatieve dalingen in Kroatië (-19,1 %), Litouwen (-14,7 %), Polen (-12 %), Griekenland (-11,3 %), Slowakije (-11,2 %) en Malta (-5 %).
- Varkens: een daling (-3 %) op het niveau van de EU-28[9], met sterkere relatieve stijgingen van het aantal dieren in Portugal (+7,8 %), Duitsland (+4,3 %) en Luxemburg (+3,5 %) en dalingen in Slovenië (-28,5 %), Malta (-24,8 %) en Cyprus (-22,3 %).
- Pluimvee: een daling (-0,5 %) op het niveau van de EU-28[10], met sterkere relatieve stijgingen in Duitsland (+37,6 %), Luxemburg (+33,3 %) en Finland (+28,7 %) en dalingen in Cyprus (-42,5 %), Griekenland (-24,2 %) en Portugal (-19 %).

Gebruik van meststoffen

Volgens Eurostat werd in de periode 2012-2014 9,2 kton stikstof uit dierlijke mest gebruikt in de EU-28. Dit is 2,6 % minder dan in de periode 2008-2011[11]. Het gebruik van stikstof uit mest is met meer dan 5 % toegenomen in Hongarije en Letland, en met meer dan 5 % afgenomen in Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Malta, Polen, Roemenië en Slovenië.

Op het niveau van de EU-28 werd in de periode 2012-2014 1,61 kton[12] fosfaat uit dierlijke mest gebruikt. Dit is 3,1 % minder dan in de periode 2008-2011. Het gebruik van fosfaat uit mest is met meer dan 5 % toegenomen in Hongarije, en met

---

6 Zie tabel 18 en de figuren 36 en 37 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

7 Zie tabel 12 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

8 Zie tabel 13 en de figuren 26 en 27 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

9 Zie tabel 14 en de figuren 28 en 29 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

10 Zie tabel 15 en de figuren 30 en 31 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie. Gebaseerd op gegevens van Eurostat voor de jaren 2010 en 2013.

11 Zie tabel 21 en de figuren 42 en 43 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

12 Zie tabel 22 en de figuren 44 en 45 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

meer dan 5 % afgenomen in Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Kroatië, Malta, Nederland, Polen, Roemenië en Slovenië.

Het totale gebruik van minerale stikstof- en fosfaatmeststoffen in de EU-28 is tussen de verslagperioden 2008-2011 en 2012-2015 met respectievelijk 4 %[13] en 6 %[14] gestegen. Er zijn zeer grote verschillen tussen de lidstaten: van een daling van 30 % in het gebruik van minerale stikstofmeststoffen in Slowakije en een daling van 46 % in het gebruik van minerale fosfaatmeststoffen in Nederland tot een stijging van 56 % in Bulgarije voor zowel minerale stikstofmeststoffen als minerale fosfaatmeststoffen.

Hoewel de vermindering van het mestgebruik op EU-niveau samenhangt met de totale vermindering van het aantal dieren (-3,6 %)[15], worden de trends op het niveau van de lidstaten ook beïnvloed door andere ontwikkelingen, zoals het gebruik van mest voor energieproductie.

Op het niveau van de lidstaten is er een zeer nauwe correlatie tussen het gebruik van stikstof uit mest en stikstof uit minerale meststoffen; ook de gebruikte hoeveelheden zijn zeer vergelijkbaar. Hoewel deze correlatie tot op zekere hoogte ook geldt voor het gebruik van fosfaat uit mest en fosfaat uit minerale meststoffen, worden in landen met een hoge veedichtheid (bijv. DK, BE, NL) relatief weinig minerale fosfaatmeststoffen gebruikt in vergelijking met fosfaat uit mest.

Nutriëntenbalans

In de nitratenrichtlijn wordt gepleit voor een evenwichtige bemesting op het niveau van het landbouwbedrijf, wat betekent dat verliezen moeten worden voorkomen door de gewassen de juiste hoeveelheid nutriënten te geven die zij nodig hebben.

Onder nutriëntenbalans wordt verstaan het verschil tussen de input van nutriënten in een landbouwsysteem (voornamelijk dierlijke mest en meststoffen) en de output van nutriënten uit het systeem (de opname van nutriënten door gewassen en weiden)[16]. Een nutriëntenoverschot treedt op wanneer niet alle op of in de bodem gebrachte meststoffen en dierlijke mest door planten wordt geabsorbeerd of tijdens de oogst wordt verwijderd. Een overschot betekent een potentieel verlies naar het milieu of een risico op toekomstig verlies door ophoping in de bodem.

Tussen de verslagperioden 2008-2011 en 2012-2015 is zowel de nettostikstof- als nettofosfaatbalans op het niveau van de EU-28 licht gestegen van 31,8 tot 32,5 kg N/ha[17] respectievelijk 1,8 tot 2,0 kg P/ha[18]. Dit betekent dat er op EU-niveau meer potentiële verliezen naar het milieu zijn dan in de voorgaande periode, hoewel er grote verschillen tussen de lidstaten zijn vastgesteld.

---

13 Zie tabel 19 en de figuren 38 en 39 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

14 Zie tabel 20 en de figuren 40 en 41 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

15 Zie tabel 17 en de figuren 34 en 35 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

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

17 Zie tabel 23 en de figuren 46 en 47 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

18 Zie tabel 24 en de figuren 48 en 49 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

In de periode 2012-2014 hadden alle lidstaten, met uitzondering van Roemenië, een stikstofoverschot. De grootste stikstofoverschotten (> 50 kg/ha) werden geregistreerd in België, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Wat fosfaten betreft, werden de hoogste fosforoverschotten (> 5 kg/ha) aangetroffen in België, Cyprus, Kroatië, Denemarken en Malta. Acht lidstaten hadden echter een fosfortekort; de grootste tekorten werden geregistreerd in Bulgarije en Estland.

Lozing van stikstof in het milieu door de landbouw

De informatie over de bijdrage van de landbouw aan de lozing van stikstof in het aquatisch milieu is niet door alle lidstaten verstrekt[19]. Volgens de door sommige lidstaten gerapporteerde informatie is de landbouw nog steeds de belangrijkste bron van in het milieu geloosd stikstof. In de lidstaten die voor beide perioden vergelijkbare gegevens hebben gerapporteerd, is de gemiddelde stikstoflozing met 3 % gedaald.

3. CONTROLE VAN HET WATER

Een goede controle van de waterkwaliteit is het startpunt voor een correcte uitvoering van de nitratenrichtlijn, aangezien dit essentieel is voor de detectie van verontreinigde wateren, de aanwijzing van voor nitraten kwetsbare zones en het nemen van afdoende maatregelen in de actieprogramma's. Hoewel de nitratenrichtlijn een aantal algemene bepalingen inzake controle bevat, valt de vaststelling van het controleprogramma en de controlestrategie (locatie van meetpunten, netwerkdichtheid, frequentie en timing van de bemonstering enz.) onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Uit de gerapporteerde gegevens blijkt dat de lidstaten niet allemaal evenveel inspanningen leveren op het gebied van watercontrole en dat er in de EU een groot aantal nieuwe meetpunten zonder trends is. De intensiteit van de controles (bijvoorbeeld de dichtheid van de controlenetwerken en de bemonsteringsfrequentie) varieert sterk van lidstaat tot lidstaat en is wellicht niet altijd goed aangepast aan de werkelijke druk.

Controle van het grondwater

In de verslagperiode 2012-2015 waren er in totaal 34 901 gerapporteerde grondwatermeetpunten in de EU-28, bijna evenveel als in de vorige verslagperiode[20].

De gemiddelde dichtheid van het netwerk in de EU-28 is ongeveer acht meetpunten per 1 000 km^2 landoppervlakte. De hoogste dichtheden zijn te vinden in Malta en België met respectievelijk 130 en 97 meetpunten per 1 000 km^2. De laagste dichtheden zijn te vinden in Finland en Zweden met minder dan één meetpunt per 1 000 km^2.

De gemiddelde bemonsteringsfrequentie is bijna twee keer per jaar en varieert van minder dan één keer per jaar in Denemarken, Letland, Polen en Zweden tot ongeveer vijf keer per jaar in België en Kroatië[21].

---

19 Slechts 12 lidstaten hebben gegevens verstrekt met betrekking tot zowel de verslagperiode 2008-2011 als de verslagperiode 2012-2015. Zie tabel 6 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

20 Zie tabel 1 en figuur 1 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

21 Zie figuur 2 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

Controle van oppervlaktewateren

Het totale aantal gerapporteerde meetpunten in zoete wateren is in de periode 2012-2015 gestegen tot 33 042 op EU-niveau, of ongeveer 23 % meer dan in de periode 2008-2011. De gemiddelde dichtheid bedraagt 7,6 meetpunten per 1 000 km^2, met de hoogste dichtheden in Tsjechië, België en het Verenigd Koninkrijk en de laagste dichtheden in Kroatië, Duitsland en Finland[22].

Wat zoute wateren betreft, blijkt uit de gerapporteerde gegevens een alarmerende daling van het totale aantal meetpunten in de EU met 29 %, van 3 135 in de periode 2008-2011 tot 2 205 in de periode 2012-2015. Deze daling bedroeg meer dan 50 % in Frankrijk, Griekenland, Portugal, Polen en Spanje[23]. De inspanningen van sommige lidstaten op het gebied van zoutwatercontrole weerspiegelen niet altijd de grootte van hun totale kustgebied.

De frequentie van de waterbemonstering (alle waterlichamen) varieert van bijna één keer per jaar in Zweden tot ongeveer 20 keer per jaar in Ierland[24].

4. WATERKWALITEIT EN TRENDS

Grondwater

Grondwaterkwaliteit

In 2012-2015 bedroeg de nitraatconcentratie bij 13,2 % van de grondwatermeetpunten meer dan 50 mg nitraten per liter en lag ze bij 5,7 % van de grondwatermeetpunten tussen 40 en 50 mg/l[25]. Dit is een lichte verbetering ten opzichte van de vorige verslagperiode, toen de nitraatconcentratie bij 14,4 % van de meetpunten meer dan 50 mg/l bedroeg en bij 5,9 % van de meetpunten tussen 40 en 50 mg/l lag.

Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten: In Ierland, Finland en Zweden waren er bijna geen grondwatermeetpunten waar gemiddeld meer dan 50 mg/l werd gemeten. In Malta, Duitsland en Spanje daarentegen lag de nitraatconcentratie bij respectievelijk 71 %, 28 % en 21,5 % van de grondwatermeetpunten hoger dan 50 mg nitraat per liter. De vergelijkbaarheid van de gegevens tussen de lidstaten wordt echter beperkt door verschillen in de controlenetwerken en -strategieën.

De laagste nitraatconcentraties werden geregistreerd in grondwater in ingesloten en karstgebieden, waar de nitraatconcentratie bij slechts 5 % van de meetpunten gelijk was aan of groter was dan 50 mg/l. De meetpunten waar de nitraatconcentratie gelijk was aan of groter was dan 50 mg/l situeerden zich overwegend in grondwater op een diepte van 5 tot 15 meter[26].

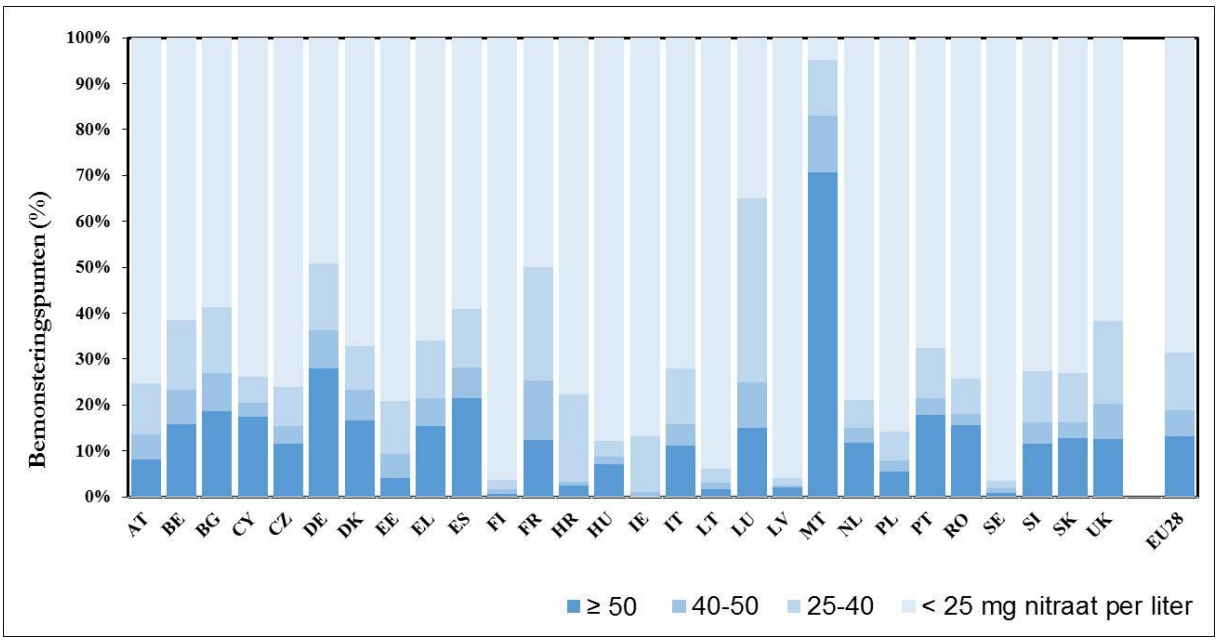
22 Zie tabel 2 en figuur 3 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

23 Zie tabel 3 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

24 Zie figuur 4 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

25 Zie tabel 4, figuur 5, kaart 1 en kaart 2 in deel I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

26 Zie figuur 6 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.



Figuur A. *Frequentiediagram van de jaargemiddelden van de nitraatconcentraties in grondwater*[27]*. De resultaten worden gepresenteerd voor alle grondwatermeetpunten op verschillende diepten.*

Trends in de grondwaterkwaliteit

Vergelijkt men de resultaten van de watercontroles in de periode 2012-2015 met die in de periode 2008-2011, dan is de waterkwaliteit bij 74 % van de meetpunten gelijk gebleven of verbeterd. Bij 42 % van de meetpunten in de EU was de trend stabiel, terwijl bij 32 % van de meetpunten een dalende trend werd vastgesteld. Bij 26 % van de meetpunten ging de waterkwaliteit erop achteruit[28], wat vergelijkbaar is met vorige verslagperioden. Het hoogste percentage meetpunten waar de waterkwaliteit verbeterde, situeerde zich in Bulgarije (40,9 %), Malta (46,3 %) en Portugal (43,6 %), het hoogste percentage meetpunten waar de waterkwaliteit stabiel bleef, situeerde zich in Zweden (98 %), en het hoogste percentage meetpunten waar de waterkwaliteit verslechterde, situeerde zich in Estland (44,4 %), Malta (43,9 %) en Litouwen (58,5 %). Zo zien we in sommige landen een polarisatie van de situatie, waarbij verontreinigde gebieden erop achteruitgaan en schone gebieden erop vooruitgaan.

Oppervlaktewater

Kwaliteit van zoete oppervlaktewateren

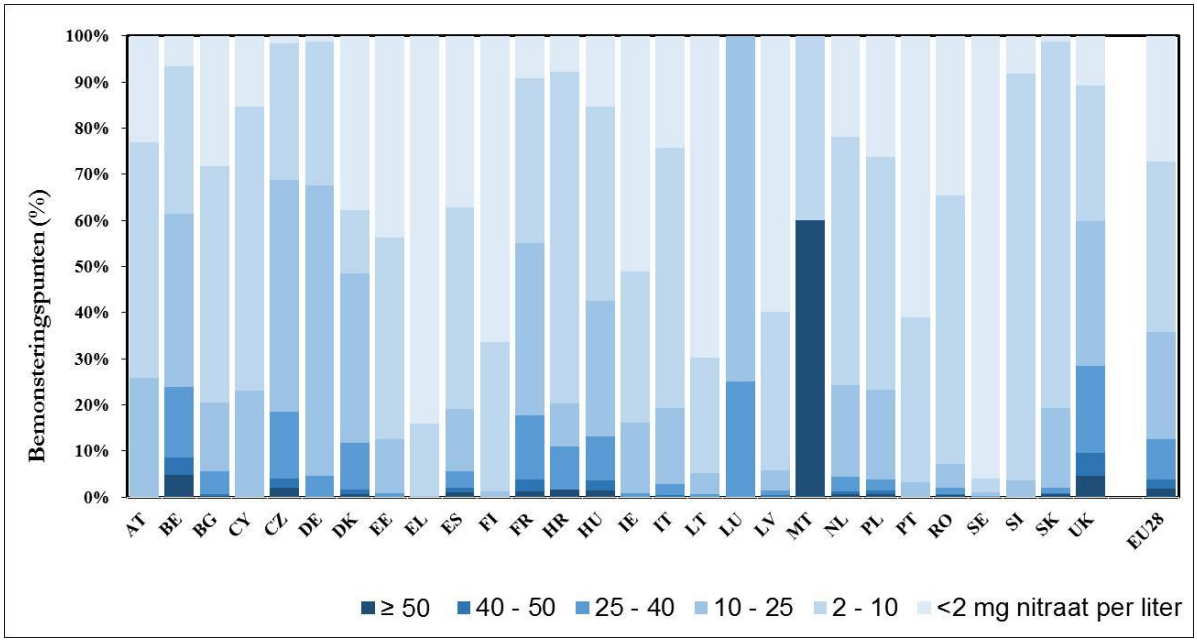
Nitraatconcentratie

Op basis van de jaargemiddelden van alle gerapporteerde meetpunten lag de nitraatconcentratie bij 64,3 % onder 10 mg/l, bij 2 % tussen 40 en 50 mg/l en bij 1,8 % boven 50 mg/l. Dit is een verbetering ten opzichte van de vorige

27 *De vergelijking van figuur A met het frequentiediagram van de jaargemiddelden van de nitraatconcentraties in grondwater in de verslagen van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement en in de respectieve bijbehorende werkdocumenten van de diensten van de Commissie met betrekking tot de vorige verslagperioden kan worden bemoeilijkt door mogelijke aanzienlijke verschillen in het aantal meetpunten.*

28 Zie figuur 7 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

verslagperiode, toen bij 2,5 % van de meetpunten meer dan 50 mg/l werd gemeten en bij 2,5 % tussen 40 en 50 mg/l[29]. Malta had het hoogste percentage meetpunten waar 50 mg/l of meer werd gemeten. Zweden, Ierland en Griekenland hadden het hoogste percentage meetpunten waar minder dan 2 mg/l werd gemeten.



***Figuur B**. Frequentiediagram van de jaargemiddelden van de nitraatconcentraties in zoete oppervlaktewateren (rivieren en meren)*

Eutrofiëring

De indiening van gegevens over eutrofiëring is vrij fragmentarisch: sommige lidstaten verstrekken alleen gegevens voor bepaalde watertypes en andere lidstaten verstrekken geen gegevens over de eutrofiëringstoestand[30]. Bovendien verschilde de beoordeling van de trofische toestand sterk van lidstaat tot lidstaat, niet alleen wat de gebruikte parameters betreft, maar ook qua gebruikte methode voor de vaststelling van de trofische toestand[31].

Van alle gerapporteerde meetpunten in rivieren was bij 12 %, 7 %, 31 % en 21 % sprake van respectievelijk eutrofie, hypertrofie, oligotrofie en ultraoligotrofie[32]. Van alle lidstaten die gegevens over eutrofiëring in rivieren hebben verstrekt, was het percentage meetpunten in rivieren waar sprake was van eutrofie of hypertrofie relatief laag in Cyprus, Slovenië, Portugal, Griekenland, Noord-Ierland, Roemenië, Letland en Bulgarije en relatief hoog in Oostenrijk, Luxemburg, Spanje, Litouwen, Tsjechië, België, Kroatië en Malta[33].

29 Zie tabel 5, figuur 8 en kaart 9 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

30 Zie afdeling VII van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

31 Zie de samenvattingen voor de lidstaten in afdeling VIII van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

32 Zie figuur 12 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

33 Malta heeft geen rivieren of meren, maar wel valleien en stilstaand water als zoete oppervlaktewaterlichamen.

Van alle gerapporteerde meetpunten in meren was bij 18 %, 8 %, 45 % en 1 % sprake van respectievelijk eutrofie, hypertrofie, oligotrofie en ultraoligotrofie[34]. Van alle lidstaten die rapporteerden over eutrofiëring in meren, was het percentage eutrofe of hypertrofe meren het laagst in Malta, Roemenië en Oostenrijk. De lidstaten met een relatief hoog aandeel eutrofe of hypertrofe meren waren Bulgarije, Kroatië en Polen.

Trends in de kwaliteit van zoete oppervlaktewateren

Vergeleken met de verslagperiode 2008-2011 zijn er positieve ontwikkelingen: de jaargemiddelden van de nitraatconcentraties nemen zelfs af in 31 % van alle zoetwatermeetpunten, waarvan 9 % een sterke verbetering liet zien. Voor de helft van de meetpunten blijft de situatie gelijk. Helaas is de zoetwaterkwaliteit verslechterd in 19 % van alle zoetwatermeetpunten, waarvan 5 % er sterk op achteruitging[35] [36].

Op EU-niveau zijn geen trends voor de trofische toestand van zoete oppervlaktewateren beschikbaar wegens het gebrek aan gegevens en wegens de verschillen in de door de lidstaten toegepaste methoden voor de vaststelling van de trofische toestand.

Zoute wateren

In zoute wateren[37] zijn de nitraatconcentraties lager dan in zoete wateren: bij 0,7 % van de meetpunten bedroeg het jaargemiddelde van de concentratie 25 mg/l of meer en bij 75,7 % van de meetpunten minder dan 2 mg/l[38]. Er is een lichte verbetering opgetreden ten opzichte van de vorige verslagperiode, toen het jaargemiddelde van de nitraatconcentratie bij 1,4 % van de meetpunten 25 mg/l of meer bedroeg. De vergelijking tussen perioden wordt echter bemoeilijkt door de sterke afname van het aantal meetpunten.

Slechts een beperkt aantal lidstaten heeft gegevens over eutrofiëring in overgangs-, kust- en mariene wateren ingediend. Voor overgangswateren zijn gegevens ingediend door slechts acht lidstaten (Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië en Spanje) en twee regio's (Vlaanderen en Noord-Ierland). Voor zes daarvan bleek uit de ingediende gegevens helaas dat het aandeel eutrofe of hypertrofe wateren 100 % bedroeg[39].

Voor kustwateren zijn gegevens ingediend door slechts negen lidstaten (Bulgarije, Finland, Italië, Letland, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Spanje) en één regio (Noord-Ierland). Bij vijf van hen bedroeg het aandeel eutrofe of hypertrofe

34 Zie figuur 13 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

35 Zie afdeling VII van het werkdocument van de diensten van de Commissie. Een sterk stijgende trend wordt gedefinieerd als een verschil in nitraatconcentraties tussen de twee verslagperioden van 5 mg/l of meer.

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

37 Onder '"zoute wateren" wordt verstaan overgangs-, kust- en mariene wateren.

38 Zie tabel 3 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

39 Zie figuur 13 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

kustwateren meer dan 50 %[40]. Alleen Italië, Letland en Roemenië hebben mariene gegevens over eutrofiëring ingediend[41].

5. AANWIJZING VAN VOOR NITRATEN KWETSBARE ZONES

De lidstaten zijn op grond van de nitratenrichtlijn verplicht om voor nitraten kwetsbare zones aan te wijzen, d.w.z. gebieden die afwateren in wateren die verontreinigd zijn of dreigen te worden. Bij de afbakening van de voor nitraten kwetsbare zones kunnen de lidstaten ervoor kiezen om in plaats van specifieke gebieden aan te wijzen, een actieprogramma uit te voeren in het gehele landbouwgebied. Oostenrijk, Denemarken, Finland, Duitsland, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Roemenië, Slovenië, het Vlaamse Gewest en Noord-Ierland hebben deze aanpak gevolgd.

De lidstaten die in plaats daarvan opteren voor het aanwijzen van specifieke gebieden, moeten de aanwijzingscriteria vaststellen. Deze criteria zijn gebaseerd op de definitie van verontreinigde wateren in bijlage 1 bij de nitratenrichtlijn, maar kunnen van lidstaat tot lidstaat verschillen.

Inclusief de lidstaten die een actieprogramma over het gehele grondgebied uitvoeren, is de totale oppervlakte van voor nitraten kwetsbare zones toegenomen van 1 951 898 km^2 in 2012 tot circa 2 175 861 km^2 in 2015[42], wat overeenkomt met ongeveer 61 % van het landbouwareaal[43]. Dit betekent dat op 61 % van de landbouwgrond in de EU verplichtingen bestaan die gericht zijn op het bereiken van een evenwichtige bemesting.

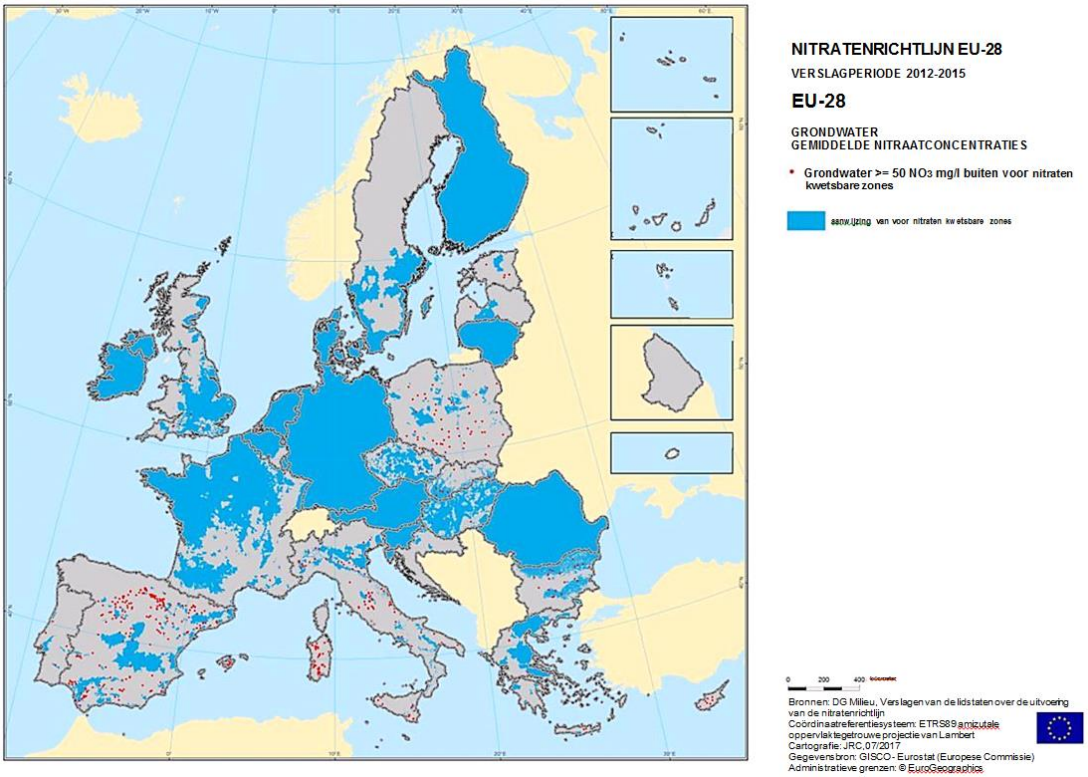
Uit de gerapporteerde informatie blijkt echter dat er op het niveau van de lidstaten nog steeds gebieden met potentiële waterverontreiniging zijn die in geen enkele voor nitraten kwetsbare zone zijn opgenomen. Bovendien is het aangewezen gebied in sommige lidstaten beperkt tot een kleiner gebied rond de meetpunten, wat leidt tot een zeer versnipperde aanwijzing die vragen doet rijzen over de potentiële doeltreffendheid van actieprogramma's. Op de onderstaande kaart zijn de zones die momenteel als voor nitraten kwetsbaar zijn aangewezen alsmede de grondwatermeetpunten met gemiddelde nitraatconcentraties van meer dan 50 mg/l weergegeven. Zoals hierboven is aangegeven, kunnen de criteria die de lidstaten voor de aanwijzing hanteren echter andere parameters omvatten dan het jaargemiddelde van de concentratie.

40 Zie figuur 14 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

41 Zie figuur 15 in afdeling I van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

42 Zie tabel 25 en kaart 18 in afdeling II van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

43 De percentages van het EU-grondgebied en -landbouwareaal die als voor nitraten kwetsbare zones worden beschouwd, zijn door het JRC berekend inclusief de gebieden van de lidstaten die artikel 3, lid 5, van de nitratenrichtlijn toepassen en met gebruikmaking van GIS-lagen die door de lidstaten in het kader van deze rapportage zijn verstrekt.



Kaart A. *Zones die als kwetsbaar voor nitraten zijn aangewezen en grondwatermeetpunten met gemiddelde nitraatconcentraties van meer dan 50 mg/l buiten voor nitraten kwetsbare zones, periode 2012-2015*[44].

6. ACTIEPROGRAMMA'S

De lidstaten moeten een of meer actieprogramma's opstellen die van toepassing zijn binnen aangewezen voor nitraten kwetsbare zones of op het gehele grondgebied. Actieprogramma's omvatten ten minste de maatregelen die in de bijlagen II en III bij de nitratenrichtlijn worden genoemd. Verscheidene lidstaten hebben actieprogramma's op regionaal niveau vastgesteld.

De meeste lidstaten, of regio's in bepaalde lidstaten, hebben in de verslagperiode 2012-2015 een nieuw of herzien actieprogramma vastgesteld.

Maatregelen in actieprogramma's zijn van cruciaal belang om zowel de waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen als verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen. De vaststelling van bemestingsnormen die een evenwichtige bemesting garanderen, blijft een van de belangrijkste en meest uitdagende maatregelen. Bijna alle lidstaten zijn inmiddels gewonnen voor de vaststelling van de totale hoeveelheid stikstof die voor elke gewasproductie is toegestaan. Enkele lidstaten hebben ook de toegestane op of in de bodem gebrachte hoeveelheden fosfor vastgesteld, wat uiterst belangrijk kan zijn om eutrofiëring tegen te gaan en te voorkomen. De wijze waarop deze normen worden berekend en aan de landbouwers worden meegedeeld, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Dit zal waarschijnlijk van invloed zijn op de doeltreffendheid van deze maatregel, gezien het effect ervan op de capaciteit van de landbouwers om de verplichtingen na te komen en op de controles.

[44] Op de kaart is de situatie voor de periode 2011-2015 weergegeven. Mogelijk zijn sindsdien nieuwe voor nitraten kwetsbare zones aangewezen.

Een ander belangrijk element dat verdere aandacht vereist, is mestopslag. Alle lidstaten hebben bepalingen inzake mestopslag, met inbegrip van de opslagcapaciteit, maar op dit gebied is meer actie nodig, zoals het verzamelen van meer informatie over de momenteel beschikbare opslagcapaciteit op het niveau van het landbouwbedrijf.

In sommige lidstaten waar het actieprogramma op het hele grondgebied wordt toegepast, is de belangrijkste uitdaging de adequate afstemming van de maatregelen op de regionale druk en de verschillende hotspots. Daartoe hebben sommige lidstaten gebieden aangewezen waar de in het actieprogramma vastgestelde maatregelen worden versterkt.

De lidstaten kiezen er steeds vaker voor om bepaalde maatregelen toe te spitsen op specifieke ecologisch "slechter presterende landbouwbedrijven" (hoge nutriëntenbelasting) en tegelijkertijd meer flexibiliteit toe te staan voor "goed presterende landbouwbedrijven". Deze aanpak kan interessant zijn, maar kan alleen vruchten afwerpen als hij gepaard gaat met duidelijke milieudoelstellingen, striktere handhavingsmechanismen en een nauwkeurige planning van het nutriëntenbeheer.

De Commissie zal passende maatregelen blijven nemen om de kwaliteit van deze actieprogramma's te waarborgen en ervoor te zorgen dat, binnen de flexibiliteit die de nitratenrichtlijn de lidstaten biedt, de daarin vervatte maatregelen adequaat zijn en in verhouding staan tot de uitdagingen van elke lidstaat op het gebied van de waterkwaliteit.

7. PROGNOSE VAN DE WATERKWALITEIT

De methoden die de lidstaten toepassen om de ontwikkelingen in de waterkwaliteit te beoordelen, zijn meestal gebaseerd op trendanalyses, scenario-evaluaties of modelsimulaties, soms gecombineerd met analyses van vroegere en verwachte ontwikkelingen in de landbouwpraktijken. Deze voorspellingen gaan echter gepaard met inherente onzekerheden vanwege de grote verschillen in klimaat en bodemgesteldheid en de effecten daarvan op de waterkwaliteit.

Twaalf lidstaten en twee regio's hebben voorspeld dat de nitraatconcentraties in het grondwater en de oppervlaktewateren verder zullen dalen dankzij de maatregelen in de actieprogramma's in combinatie met de uitvoering van diverse agromilieumaatregelen die in de programma's voor plattelandsontwikkeling zijn opgenomen. Zeven lidstaten en drie regio's hebben geen duidelijke prognose van de toekomstige waterkwaliteit ingediend, bijvoorbeeld door een verbetering van de waterkwaliteit voor bepaalde waterlichamen en een verslechtering van de waterkwaliteit voor andere waterlichamen te voorspellen.

Drie lidstaten (Kroatië, Griekenland en Portugal) hebben geen prognose van de waterkwaliteit ingediend. Cyprus en België (Vlaanderen) hebben gemeld dat prognoses niet mogelijk waren wegens het tijdsverloop tussen de uitvoering van de maatregelen en het effect ervan, of wegens klimatologische omstandigheden en hydrologie.

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

De nitratenrichtlijn voorziet in de mogelijkheid om in voor nitraten kwetsbare zones 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 is voldaan en dat de desbetreffende hoeveelheden geen afbreuk doen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn. De normen voor het beheer die worden opgelegd aan landbouwers aan wie afwijkingen worden toegestaan, zijn strenger dan die van de actieprogramma's, met extra verplichtingen inzake nutriëntenplanning en extra beperkingen inzake bodembeheer.

Afwijkingen worden toegestaan bij een uitvoeringsbesluit van de Commissie, na advies van het Nitraatcomité, dat de Commissie bijstaat bij de uitvoering van de nitratenrichtlijn. Eind 2015 waren in zes lidstaten afwijkingen van kracht die betrekking hadden op hun hele grondgebied (Denemarken, Nederland en Ierland) of op een aantal van hun regio's (Vlaanderen in België; Emilia Romagna, Lombardije, Piemonte en Veneto in Italië; en Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland in het Verenigd Koninkrijk)[45].

9. INBREUKPROCEDURES

In juli 2017 liepen er acht inbreukprocedures tegen zeven lidstaten: Frankrijk in verband met de aanwijzing van voor nitraten kwetsbare zones; Griekenland in verband met voor nitraten kwetsbare zones en actieprogramma's; Polen in verband met voor nitraten kwetsbare zones en actieprogramma's; Slowakije in verband met controles, voor nitraten kwetsbare zones en actieprogramma's; Bulgarije in verband met actieprogramma's; Duitsland in verband met actieprogramma's en België (Wallonië) in verband met actieprogramma's.

In de periode 2012-2015 werden EU-Pilotonderzoeken gestart tegen vier lidstaten (Tsjechië en Luxemburg in verband met actieprogramma's; Estland in verband met voor nitraten kwetsbare zones; en Spanje in verband met actieprogramma's en voor nitraten kwetsbare zones). In de periode 2016-2017 werden drie andere aanvullende EU-Pilotonderzoeken gestart tegen drie lidstaten (Nederland in verband met het afwijkingsbesluit, en Denemarken en het Verenigd Koninkrijk in verband met actieprogramma's).

10. CONCLUSIES EN TOEKOMSTIGE UITDAGINGEN

Uit de gegevens over nitraatconcentraties blijkt dat de zoetwater- en grondwaterkwaliteit in de periode 2012-2015 licht is verbeterd ten opzichte van de vorige verslagperiode (2008-2011). Tegelijkertijd is de situatie niet overal in de EU gelijk. Er zijn lidstaten waar de actieprogramma's goede resultaten opleveren en lidstaten waar verdere maatregelen ter vermindering en voorkoming van verontreiniging nodig zijn. Over het geheel genomen en ondanks enige positieve vooruitgang vormt een te hoge nutriëntenconcentratie veroorzaakt door de landbouw nog steeds een van de grootste belastingen van het aquatisch milieu. Dit moet worden aangepakt om de goede ecologische toestand van wateren, zoals vastgesteld in de kaderrichtlijn water, te bereiken.

Net als in de vorige verslagperiode kunnen ook nu geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de ontwikkeling van de trofische toestand wegens het gebrek aan gegevens en wegens de verschillen in de door de lidstaten toegepaste methoden voor de beoordeling van eutrofiëring. De Commissie is van mening dat het gebruik van een gemeenschappelijke methode voor de beoordeling van eutrofiëring nodig zou zijn voor een meer geharmoniseerde toepassing van de waterwetgeving. Er kan

[45] Zie tabel 26 in afdeling V van het werkdocument van de diensten van de Commissie.

echter worden geconcludeerd dat er in veel gebieden, bijvoorbeeld in de Oostzee, nog steeds problemen met eutrofiëring zijn.

In 2012-2015 was de intensiteit van de grondwatercontrole vergelijkbaar met 2008-2011, terwijl voor zoete oppervlaktewateren zowel het aantal als de dichtheid van de meetpunten toenam. Wat de controle van zoute oppervlaktewateren betreft, moeten de lidstaten echter meer inspanningen leveren aangezien het totale aantal gerapporteerde meetpunten tijdens deze verslagperiode aanzienlijk is gedaald.

Daarnaast moet ervoor worden gezorgd dat de meetfrequentie van de meetpunten niet van invloed is op de nauwkeurigheid van de waterkwaliteitstrends.

Bovendien is er in sommige lidstaten nog ruimte voor versterking van de watercontrole. Dit kan de vergelijkbaarheid van de gegevens over de omvang van en trends in nutriëntenverontreiniging helpen verbeteren, een gedetailleerder beeld van de algehele kwaliteit van de EU-wateren opleveren en ervoor zorgen dat alle verontreinigde wateren worden geïdentificeerd.

De totale oppervlakte van voor nitraten kwetsbare zones neemt sinds 2012 toe. Om de doeltreffendheid van de actieprogramma's te waarborgen, moeten echter in sommige lidstaten nog verbeteringen worden gerealiseerd door alle gebieden die afwateren in wateren waar zij verontreiniging veroorzaken als voor nitraten kwetsbare zones aan te wijzen.

In het algemeen is de kwaliteit van de actieprogramma's verbeterd, met strengere maatregelen en betere methoden om tot een evenwichtige bemesting te komen. Er zijn echter nog enkele uitdagingen. Bijvoorbeeld in sommige lidstaten waar het actieprogramma op het hele grondgebied wordt toegepast, moeten de maatregelen adequaat worden aangepast aan de regionale druk en de verschillende hotspots. Actieprogramma's die een flexibelere aanpak op het niveau van het landbouwbedrijf mogelijk maken, kunnen het gevoel van eigen verantwoordelijkheid en de betrokkenheid van landbouwers vergroten. Deze aanpak kan echter alleen resultaten opleveren als hij gepaard gaat met duidelijke milieudoelstellingen in combinatie met doeltreffend advies en steun voor de landbouwers bij het selecteren en uitvoeren van de juiste maatregelen, striktere handhavingsmechanismen en een nauwkeurige planning van het nutriëntenbeheer.

Een van de uitdagingen is hoe naar behoren rekening moet worden gehouden met alle nutriënteninputs, met inbegrip van nutriënten uit andere bronnen dan minerale meststoffen en mest zoals bodemverbeteraars, teruggewonnen water gebruikt voor irrigatie, digestaat en reeds in de bodem aanwezige nutriënten. Een andere uitdaging is het voorkomen van nutriëntenverliezen naar water en lucht door een effectief mestbeheer. Gemeenschappelijke methoden voor het berekenen van de nutriëntenexcretie en het verzamelen van gegevens kunnen een meer geharmoniseerde schatting van de nutriëntenbalansen en een doeltreffender gebruik van nutriënten uit mest mogelijk maken.

Er moet meer aandacht worden besteed aan de manier waarop het gebruik van onderzoek en innovatie kan worden geïntegreerd om oplossingen te bieden voor een aantal van de vastgestelde uitdagingen. Onderzoeksprojecten van de EU kunnen inzicht verschaffen in een gemeenschappelijke methode voor een meer geharmoniseerde beoordeling van eutrofiëring, in de versterking van de controle van de waterkwaliteit, bijvoorbeeld op basis van de modernste controle-instrumenten, en in de ontwikkeling van doeltreffende actieprogramma's.

In sommige lidstaten wordt gewerkt aan de ontwikkeling van innovatieve mestverwerkingstechnologieën. Overeenkomstig het EU-Actieplan voor de circulaire economie bieden deze veelbelovende ontwikkelingen een kans om gerecycleerde nutriënten die primaire nutriënten kunnen vervangen te bevorderen. De belangrijkste uitdaging bestaat erin gerecycleerde producten te verkrijgen die ten minste even goed of beter presteren op het gebied van milieu en landbouw als de primaire nutriënten die zij vervangen.

Zoals aangegeven in het werkdocument van de diensten van de Commissie "Agriculture and Sustainable Water Management in the EU" (Landbouw en duurzaam waterbeheer in de EU)[46], is er ook behoefte aan een beter bestuur, een intensievere dialoog en gezamenlijk gecoördineerde acties tussen alle belanghebbenden (landbouw- en milieuautoriteiten, landbouwers, waterbedrijven en -gebruikers enz.). In deze context worden de lidstaten in "Een actieplan voor de natuur, de mensen en de economie"[47] ook opgeroepen om de synergieën tussen de natuurrichtlijnen en de nitratenrichtlijn te verbeteren.

Ten slotte zal de Commissie met het oog op meer transparantie, gerichtere rapportage en minder administratieve lasten de nodige maatregelen nemen in het kader van het verslag over "Maatregelen om milieuverslaglegging te stroomlijnen"[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://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0312&rid=1