

Bryssel den 4.5.2018
COM(2018) 257 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**om genomförandet av rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av
nitrater från jordbruket, på grundval av medlemsstaternas rapporter för perioden
2012–2015**

{SWD(2018) 246 final}

1. INLEDNING

Rådets direktiv 91/676/EEG (nitratdirektivet) syftar till att minska den vattenförorening som orsakas av nitrater från jordbruket och förhindra ytterligare sådan förorening. Nitratdirektivet utgör en integrerad del av ramdirektivet för vatten och är ett av de viktigaste instrumenten för att skydda vatten mot jordbrukets påverkan. I nitratdirektivet fastställs ett antal åtgärder som medlemsstaterna ska vidta:

- Vattenövervakning av alla typer av vattenförekomster med avseende på nitrathalt och näringsstatus.
- Identifiering av vatten som är förorenat eller riskerar att förorenas, enligt kriterierna i bilaga I till direktivet.
- Fastställande av nitratkänsliga områden, det vill säga områden som avvattnas till vattenförekomster och bidrar till förorening.
- Utarbetande av riktlinjer för god jordbrukssed, som tillämpas på frivillig basis på medlemsstatens hela territorium.
- Utarbetande av åtgärdsprogram, som omfattar en rad åtgärder för att förebygga och minska vattenförorening av nitrater och tillämpas på obligatorisk basis inom fastställda nitratkänsliga områden eller på hela det nationella territoriet.
- Översyn och eventuella ändringar av fastställda nitratkänsliga områden och åtgärdsprogram minst vart fjärde år.
- Ingivande av en lägesrapport till kommissionen om direktivets genomförande vart fjärde år, med information om riktlinjer för god jordbrukssed, nitratkänsliga områden, resultat från vattenövervakning och relevanta aspekter av åtgärdsprogram.

Detta är tredje gången som en rapport enligt artikel 10 i nitratdirektivet lämnats in av 27 medlemsstater och första gången för Kroatien. Nu kan en jämförelse göras med föregående rapporteringsperioder för 27 medlemsstater. De 28 medlemsstaterna skulle lämna in rapporterna och uppgifterna om vattenkvalitet senast i juni 2016. Denna tidsfrist respekterades dock endast av 12 medlemsstater¹, och vissa av dem hade utelämnat viktig information som de lämnade in i ett senare skede. 19 medlemsstater lämnade in kompletterande eller korrigerande uppgifter först 2017². Först i oktober 2017 hade kommissionen tillgång till samtliga uppgifter.

Denna rapport baseras huvudsakligen på information som medlemsstaterna lämnat för perioden 2012–2015 och åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar (SWD(2018)246) som innehåller kartor och tabeller med indikatorer över näringsbelastning från jordbruket, vattenkvalitet och fastställda nitratkänsliga områden, både på EU-nivå och på medlemsstatsnivå.

Genom offentliggörandet av denna rapport fullgör kommissionen sina skyldigheter enligt artikel 11. Den information som inhämtats för rapporten har bidragit till den

¹ Belgien, Kroatien, Estland, Finland, Irland, Italien, Litauen, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Slovenien och Sverige.

² Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Malta, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

nyligen föreslagna översynen av dricksvattendirektivet³. Olika jordbruksmetoder, t.ex. användning av gödselmedel, påverkar dricksvattnets kvalitet. Överskott av nitrater i dricksvatten kan ge hälsokonsekvenser, nämligen methemoglobinemi, som hindrar en normal syretillförsel genom blodet till vävnaderna, vilket orsakar cyanos och, vid högre koncentrationer, asfyxi som kan vara dödligt för spädbarn. Den utveckling som noterats när det gäller nitratdirektivets genomförande kan därför påverka försörjningen av rent dricksvatten till alla medborgare.

Nitratdirektivet hjälper till att åtgärda de nitrat- och fosforflöden till biosfären och haven som forskarsamhället har fastställt som en av de nio planetära gränserna. Två planetära gränser som har överskridits är näringsämnesflöden och förlust av biologisk mångfald. Vidare bidrar direktivet till förverkligandet av målen för hållbar utveckling inom EU genom en minskad negativ miljöpåverkan i samband med livsmedelsproduktion (mål 2), stöd för en bättre vattenkvalitet (mål 6) och minskade föroreningar som påverkar sötvatten och ekosystem⁴ (mål 14 och 15).

2. FÖRÄNDRING AV JORDBRUKETS PÅVERKAN

Jordbruket tar upp nästan hälften av EU:s territorium och ger många samhällsfördelar. Viss jordbruksverksamhet orsakar dock en belastning på vattenförekomsterna, vilket påverkar hälsan i vitala vattenekosystem.

I detta avsnitt sammanfattas den information som medlemsstaterna lämnat om jordbrukets belastning som orsakat vattenföroreningar genom nitrat och förurning. Det bör noteras att medlemsstaternas information har kompletterats med uppgifter från Eurostat, eftersom dessa är lättare att jämföra på EU-nivå⁵.

Djurbesättning

Ett stort antal djur som koncentreras lokalt innebär en hög risk för miljön när gödselproduktionen inte är i balans med marktillgången och grödornas behov. Denna obalans skapar ett överskott av näringsämnen, varav en stor del förr eller senare försvinner ut i vattnet och luften om de inte exporteras ut ur regionen, vilket ibland leder till en ytterligare belastning i de mottagande områdena.

Den genomsnittliga djurtätheten⁶ i EU-28 var 0,73 djurenheter (DE) per hektar utnyttjad jordbruksareal (UJA) 2013. Den största tätheten fanns i Nederländerna (3,57), Malta (2,99) och Belgien (2,68), och den lägsta i Bulgarien (0,21), Lettland (0,26) och Litauen (0,29). Den genomsnittliga djurtätheten i EU-28 har minskat jämfört med 2010 (−2,9 %). Den största relativa minskningen av tätheten har skett i Grekland (−18,9 %), Malta (−17,9 %) och Danmark (−14,4 %), medan den största ökningen har skett i Österrike (+7,2 %), Irland (+4,5 %), Finland (+3,7 %) och Tyskland (+3,5 %).

Vid en jämförelse av rapporteringsperioderna 2008–2011 och 2012–2015 har följande förändringar i antalet djur konstaterats:

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 Avsnittet om jordbrukets påverkan i sammanfattningen över medlemsstaterna (avsnitt VIII) baseras enbart på de uppgifter som medlemsstaterna lämnat inom ramen för nitratdirektivet. Det bör noteras att medlemsstaternas och Eurostats uppgifter i vissa fall skiljer sig åt.

⁶ Se tabell 18 och figurerna 36 och 37 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

- **Nötkreatur:** En liten ökning i EU-28 (–0,7 %)⁷ samt en stor relativ besättningsökning i Ungern (+13,8 %), Estland (+8,6 %), Lettland (+8 %), Cypern (+5 %) och Nederländerna (+4,4 %). Däremot konstaterades en betydande minskning i Rumänien (–10,8 %), Malta (–5,2 %), Grekland (–5,1 %) och Litauen (–4,2 %).
- **Mjölkboskap:** En liten ökning i EU-28 (–0,9 %)⁸ samt en stor besättningsökning i Italien (+13,9 %), Irland (+10,3 %), Cypern (+6,3 %) och Nederländerna (+4,8 %). En betydande relativ minskning konstaterades i Kroatien (–19,1 %), Litauen (–14,7 %), Polen (–12 %), Grekland (–11,3 %), Slovakien (–11,2 %) och Malta (–5 %).
- **Svin:** En minskning (–3 %) i EU-28⁹ samt en större relativ besättningsökning i Portugal (+7,8 %), Tyskland (+4,3 %) och Luxemburg (+3,5 %) och en minskning i Slovenien (–28,5 %), Malta (–24,8 %) och Cypern (–22,3 %).
- **Fjäderfä:** En minskning (–0,5 %) i EU-28¹⁰ samt en större relativ ökning i Tyskland (+37,6 %), Luxemburg (+33,3 %) och Finland (+28,7 %) och en minskning i Cypern (–42,5 %), Grekland (–24,2 %) och Portugal (–19 %).

Användning av gödselmedel

Enligt Eurostat användes 9,2 kt stallgödselkväve i EU-28 under perioden 2012–2014. Detta är en minskning med 2,6 % jämfört med perioden 2008–2011¹¹. Användningen av stallgödselkväve ökade med mer än 5 % i Ungern och Lettland, medan den minskade med mer än 5 % i Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Malta, Polen, Rumänien och Slovenien.

I EU-28 användes 1,61 kt¹² stallgödsel fosfor under perioden 2012–2014, vilket är en minskning med 3,1 % jämfört med perioden 2008–2011. Användningen av stallgödsel fosfor ökade med mer än 5 % i Ungern, medan den minskade med mer än 5 % i Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Kroatien, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien och Slovenien.

Den totala användningen av mineralkväve- och fosforgödsel i EU-28 ökade med 4¹³ respektive 6 %¹⁴ mellan rapporteringsperioderna 2008–2011 och 2012–2015. Det finns dock mycket stora skillnader mellan medlemsstaterna: I Slovakien har användningen av mineralkvävegödsel minskat med 30 %, och i Nederländerna har användningen av mineralfosforgödsel minskat med 46 %. I Bulgarien däremot har användningen av såväl mineralkväve- och fosforgödsel ökat med 56 %.

Den minskade användningen av gödselmedel i EU avspeglar den totala minskningen av antalet djur (–3,6 %)¹⁵. Utvecklingen i medlemsstaterna påverkas också av andra faktorer, exempelvis användningen av gödselmedel för energiproduktion.

Det finns ett mycket nära inbördes samband mellan användningen av stallkvävegödsel och mineralkvävegödsel på medlemsstatsnivå. Stora likheter finns även i de mängder som används. Ett sådant inbördes samband finns även till viss del

⁷ Se tabell 12 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁸ Se tabell 13 och figurerna 26 och 27 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁹ Se tabell 14 och figurerna 28 och 29 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁰ Se tabell 15 och figurerna 30 och 31 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. Baserat på Eurostats uppgifter för 2010 och 2013.

¹¹ Se tabell 21 och figurerna 42 och 43 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹² Se tabell 22 och figurerna 44 och 45 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹³ Se tabell 19 och figurerna 38 och 39 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁴ Se tabell 20 och figurerna 40 och 41 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁵ Se tabell 17 och figurerna 34 och 35 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

när det gäller användningen av fosforgödsel och mineralfosforgödsel, men i länder med stor djurtäthet (t.ex. Danmark, Belgien och Nederländerna) används mineralfosforgödsel relativt lite jämfört med fosforgödsel.

Näringsämnesbalans

I nitratdirektivet förespråkas en balanserad gödselmedelsanvändning på gårdsnivå, vilket innebär att man kan undvika läckage genom att ge grödorna just den mängd näringsämnen som de behöver.

Näringsämnesbalansen definieras som skillnaden mellan den mängd näringsämnen som tillförs ett jordbrukssystem (framför allt stallgödsel och gödselmedel) och den mängd näringsämnen som lämnar systemet (grödors och betesmarkers upptagande av näringsämnen)¹⁶. Ett överskott av näringsämnen uppstår när inte alla de gödselmedel och all den stallgödsel som tillförts marken absorberas av växterna eller försvinner vid skörden. Ett överskott innebär ett eventuellt miljöläckage eller en risk för ett framtida läckage genom ackumulering i marken.

Mellan rapporteringsperioderna 2008–2011 och 2012–2015 ökade nettobalansen av såväl kväve som fosfor något i EU-28 från 31,8 till 32,5 kg N/ha¹⁷ respektive från 1,8 till 2,0 kg P/ha¹⁸. Detta innebär att miljöläckagen eventuellt har ökat i EU jämfört med föregående period, även stora skillnader har konstaterats mellan medlemsstaterna.

Under perioden 2012–2014 hade alla medlemsstater, förutom Rumänien, ett överskott av kväve. De högsta kväveöverskotten (> 50 kg/ha) påträffades i Belgien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Förenade kungariket. När det gäller fosfor fanns de största överskotten (> 5 kg/ha) i Belgien, Cypern, Kroatien, Danmark och Malta. Åtta medlemsstater hade dock ett fosforunderskott, varav Bulgarien och Estland hade de största.

Kväveutsläpp i miljön från jordbruket

Inte alla medlemsstater har lämnat information om jordbrukets bidrag till kväveutsläppen till vattenmiljön¹⁹. Enligt den information som vissa medlemsstater har lämnat är jordbruket fortfarande den överlägset största källan till kväve som släpps ut i miljön. I de medlemsstater som lämnade in jämförbara uppgifter för båda perioderna har de genomsnittliga kväveutsläppen minskat med 3 %.

3. VATTENÖVERVAKNING

En god övervakning av vattenkvaliteten är utgångspunkten för ett riktigt genomförande av nitratdirektivet, eftersom en sådan övervakning är avgörande för att upptäcka förorenade vatten och fastställa nitratkänsliga områden liksom för att vidta lämpliga åtgärder inom ramen för åtgärdsprogrammen. I nitratdirektivet fastställs vissa allmänna övervakningsbestämmelser, men det är medlemsstaternas ansvar att fastställa övervakningsprogrammen och övervakningsstrategin (övervakningsstationernas belägenhet, frekvens och tidpunkter för provtagningar osv.).

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

¹⁷ Se tabell 23 och figurerna 46 och 47 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁸ Se tabell 24 och figurerna 48 och 49 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁹ Endast tolv medlemsstater lämnade uppgifter för båda rapporteringsperioderna, dvs. 2008–2011 och 2012–2015. Se tabell 6 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Enligt de uppgifter som lämnats in har medlemsstaterna gjort varierande ansträngningar inom området för vattenövervakning, och vidare har ett stort antal övervakningsstationer inrättats, dock utan trender i EU. Övervakningens intensitet (t.ex. övervakningsnätverkens täthet och provtagningsfrekvensen) varierar kraftigt mellan medlemsstaterna och verkar inte alltid vara anpassad efter den faktiska belastningen.

Grundvattenövervakning

Under rapporteringsperioden 2012–2015 fanns totalt 34 901 rapporterade övervakningsstationer för grundvatten i EU-28, vilket är nästan detsamma som under föregående rapporteringsperiod²⁰.

Nätverkets genomsnittliga täthet i EU-28 är cirka åtta stationer per 1 000 km² landareal. De högsta tätheterna finns i Malta och Belgien med 130 respektive 97 per 1 000 km² landareal. De lägsta tätheterna finns däremot i Finland och Sverige med mindre än en station per 1 000 km².

Den genomsnittliga provtagningsfrekvensen är nästan två gånger per år och varierar från mindre än en gång per år i Danmark, Lettland, Polen och Sverige till cirka fem gånger per år i Belgien och Kroatien²¹.

Ytvattenövervakning

Under perioden 2012–2015 ökade det totala antalet övervakningsstationer för ytvatten i EU med omkring 23 % jämfört med perioden 2008–2011 till 33 042 stationer. Den genomsnittliga tätheten är 7,6 stationer per 1 000 km², med de högsta tätheterna i Tjeckien, Belgien och Förenade kungariket och de lägsta i Kroatien, Tyskland och Finland²².

När det gäller saltvatten har det totala antalet övervakningsstationer i EU enligt de rapporterade uppgifterna minskat på ett oroväckande sätt med 29 %, från 3 135 till 2 205 under de båda rapporteringsperioderna. Antalet stationer minskade med mer än 50 % i Frankrike, Grekland, Portugal, Polen och Spanien²³. De ansträngningar som vissa medlemsstater gjort i sin saltvattenövervakning återspeglar inte alltid det totala kustområdets relevans.

Vattenprovtagningsfrekvensen (för alla vattenförekomster) varierar från nästan 1 gång per år i Sverige till cirka 20 gånger per år i Irland²⁴.

4. VATTENKVALITET OCH TRENDER

Grundvatten

Grundvattenkvalitet

År 2012–2015 överskred 13,2 % av grundvattenstationerna 50 mg nitrat per liter, och 5,7 % låg på mellan 40 och 50 mg/l²⁵. Detta är en liten förbättring jämfört med den föregående rapporteringsperioden då 14,4 % av stationerna överskred 50 mg/l och 5,9 % låg på mellan 40 och 50 mg/l.

²⁰ Se tabell 1 och figur 1 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²¹ Se figur 2 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²² Se tabell 2 och figur 3 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

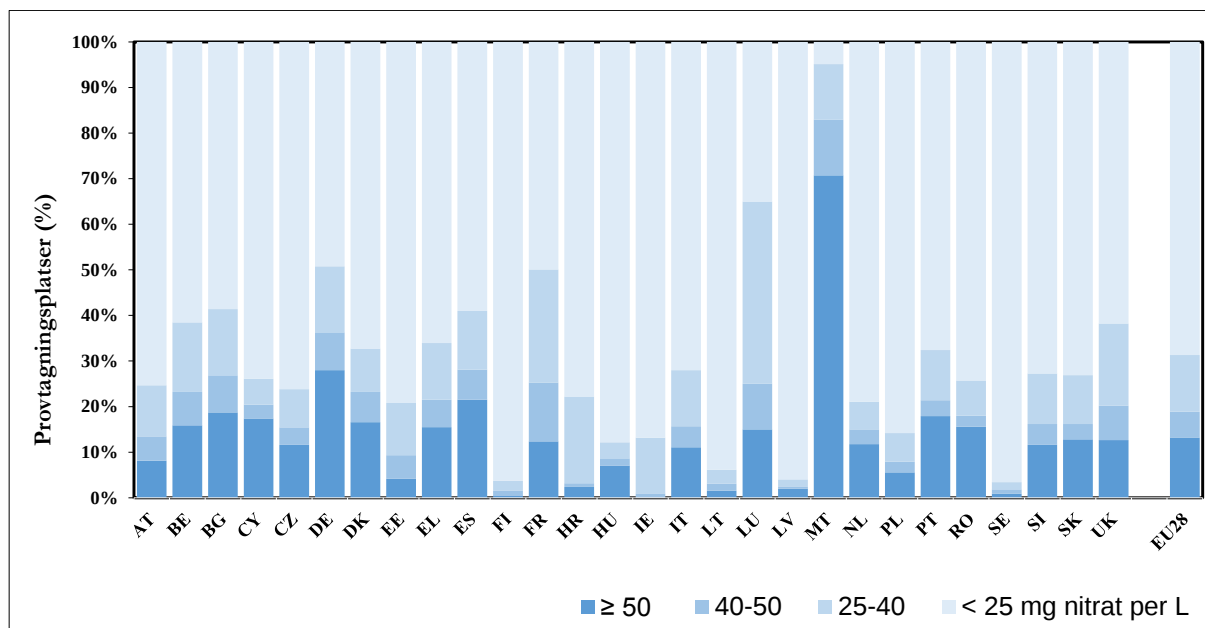
²³ Se tabell 3 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²⁴ Se figur 4 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²⁵ Se tabell 4 figur 5 kartorna 1 och 2 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna: Irland, Finland och Sverige hade i genomsnitt nästan inga grundvattenstationer som överskred 50 mg/l. I Malta, Tyskland och Spanien överskred däremot 71 %, 28 % respektive 21,5 % av grundvattenstationerna 50 mg nitrat per liter. Möjligheten att jämföra medlemsstaternas uppgifter begränsas dock av att övervakningsnätverken och övervakningsstrategierna ser olika ut.

De lägsta nitrathalterna fanns i underjordiskt vatten och grundvatten i karstområden, där endast 5 % av stationerna låg på eller överskred 50 mg/l, medan den största andelen stationer som låg på eller överskred 50 mg/l fanns på ett grundvattendjup på 5–15 meter²⁶.



Figur A. Frekvensdiagram för årsmedelvärden av nitrathalter i grundvatten²⁷. Resultat redovisas för samtliga grundvattenstationer på olika djup.

Trender i grundvattenkvalitet

Vid en jämförelse av vattenövervakningsresultaten för perioden 2012–2015 med resultaten för 2008–2011 hade vattenkvaliteten legat kvar på samma nivå eller förbättrats i 74 % av stationerna. I 42 % av stationerna i EU noterades i själva verket en stabil trend och i 32 % av stationerna en sjunkande trend. Vattenkvaliteten hade försämrats i 26 % av stationerna²⁸, liksom under tidigare rapporteringsperioder. Den högsta andelen stationer med förbättrade resultat fanns i Bulgarien (40,9 %), Malta (46,3 %) och Portugal (43,6 %). Stabilast var läget i Sverige (98 %), och den högsta andelen med försämrade resultat fanns i Estland (44,4 %), Malta (43,9 %) och Litauen (58,5 %). I vissa länder kan man därför notera en splittrad bild där förorenade områden försämrats och rena områden förbättras.

²⁶ Se figur 6 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

²⁷ Stora eventuella skillnader i antalet övervakade stationer kan försvåra jämförelser mellan figur A och frekvensdiagram för årsmedelvärden av nitrathalter i grundvatten i kommissionens rapporter till rådet och Europaparlamentet och respektive åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar om tidigare rapporteringsperioder.

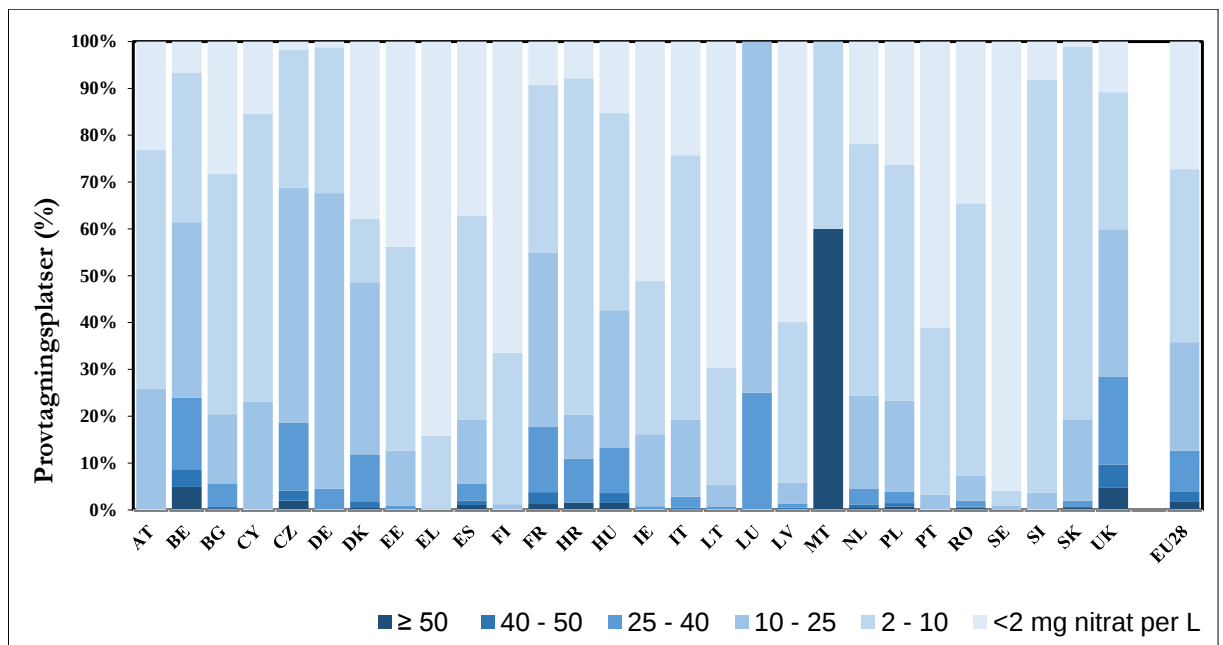
²⁸ Se figur 7 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Ytvatten

Kvalitet på sött ytvatten

Nitrathalter

Baserat på årsmedelvärden för alla rapporterade övervakningsstationer låg 64,3 % under 10 mg nitrat per liter medan 2 % hade halter mellan 40 och 50 mg per liter och 1,8 % översteg 50 mg per liter. Detta är en förbättring jämfört med föregående rapporteringsperiod, då 2,5 % av stationerna överskred 50 mg per liter och 2,5 % låg mellan 40 och 50 mg per liter²⁹. Den högsta andelen stationer som låg på eller överskred 50 mg/l fanns i Malta, medan den högsta andelen stationer med mindre än 2 mg/l fanns i Sverige, Irland och Grekland.



Figur B. Frekvensdiagram för årsmedelvärden av nitrathalter i sött ytvatten (floder och sjöar)

Eutrofiering

Uppgifter om eutrofiering har lämnats in i mycket varierande omfattning: Vissa medlemsstater har endast tillhandahållit uppgifter om vissa vattentyper och andra har inte lämnat några uppgifter alls om eutrofieringsstatus³⁰. Bedömningen av näringsstatus varierade dessutom mycket bland medlemsstaterna, inte bara med avseende på de parametrar som används utan även i fråga om de metoder som tillämpas för att klassificera näringsstatus³¹.

Av alla rapporterade övervakningsstationer för floder var 12 % och 7 % eutrofa respektive hypertrofa, medan 31 % och 21 % var oligotrofa respektive

²⁹ Se tabell 5, figur 8 och karta 9 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁰ Se avsnitt VII i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³¹ Se sammanfattningen över medlemsstaterna i avsnitt VIII i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

ultraoligotrofa³². Av alla de medlemsstater som lämnade uppgifter om eutrofiering i floder uppvisade Cypern, Slovenien, Portugal, Grekland, Nordirland, Rumänien, Lettland och Bulgarien relativt låga andelar eutrofa eller hypertrofa stationer i floder, medan Österrike, Luxemburg, Spanien, Litauen, Tjeckien, Belgien, Kroatien och Malta uppvisade relativt höga andelar eutrofa eller hypertrofa stationer i floder³³.

Av alla rapporterade övervakningsstationer för sjöar var 18 % och 8 % eutrofa respektive hypertrofa, medan 45 % och 1 % var oligotrofa respektive ultraoligotrofa³⁴. Av alla medlemsstater som rapporterade om eutrofiering i sjöar fanns de lägsta andelarna eutrofa eller hypertrofa sjöar i Malta, Rumänien och Österrike. Medlemsstater med relativt höga andelar eutrofa eller hypertrofa sjöar var Bulgarien, Kroatien och Polen.

Trender i kvaliteten på sött ytvatten

Jämfört med rapporteringsperioden 2008–2011 har det skett en positiv utveckling; årsmedelvärdena för nitrat håller på att förbättras i 31 % av alla övervakningsstationer för sötvatten, varav 9 % uppvisar en stor förbättring. Situationen är densamma för hälften av övervakningsstationerna. Dessvärre försämrades sötvattenkvaliteten i 19 % av alla övervakningsstationer för sötvatten, varav 5 % upplevde en kraftig försämring^{35, 36}.

Inga trender finns tillgängliga i EU för näringsstatusen för sött ytvatten, på grund av bristen på uppgifter och de olika metoder som medlemsstaterna använder för att definiera näringsstatus.

Saltvatten

I saltvatten³⁷ är nitrathalterna lägre än i sötvatten, och 0,7 % av stationerna låg på eller överskred 25 mg/l och 75,7 % av stationerna underskred 2 mg/l, baserat på årsmedelvärden³⁸. En liten förbättring har skett jämfört med föregående rapporteringsperiod, då 1,4 % av övervakningsstationerna hade årsmedelvärden av nitrathalter som motsvarade eller överskred 25 mg/l. Det är dock svårt att jämföra perioderna eftersom antalet övervakningsstationer har minskat kraftigt.

Endast ett fåtal medlemsstater lämnade in uppgifter om eutrofiering i övergångszoner samt kustvatten och havsvatten. Uppgifter om övergångszoner lämnades endast in av åtta medlemsstater (Irland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien och Spanien) och två regioner (Flandern och Nordirland). Beklagligt nog visade uppgifterna för åtta av dessa att 100 % av övergångszonerna var eutrofa eller hypertrofa³⁹.

³² Se figur 12 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³³ Malta har inga floder eller sjöar men räknar floddalssystem och stillastående vatten som sötytvattenförekomster.

³⁴ Se figur 13 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁵ Se avsnitt VII i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. En kraftig uppåtgående trend definieras som en skillnad i nitrathalter mellan de båda rapporteringsperioderna, vilken motsvarar eller överstiger +5 mg/l.

³⁶ Se figur 11 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁷ Med "saltvatten" avses vatten i övergångszoner samt kustvatten och havsvatten.

³⁸ Se tabell 3 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁹ Se figur 13 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Uppgifter om kustvatten lämnades endast in av nio medlemsstater (Bulgarien, Finland, Italien, Lettland, Malta, Polen, Rumänien, Slovenien och Spanien) och en region (Nordirland). Fem av dem hade i det här fallet mer än 50 % eutrofa eller hypertrofa kustvatten⁴⁰. Marina uppgifter om eutrofiering lämnades endast in av Italien, Lettland och Rumänien⁴¹.

5. FASTSTÄLLANDE AV NITRATKÄNSLIGA OMRÅDEN

Enligt nitratdirektivet ska medlemsstaterna fastställa nitratkänsliga områden, det vill säga områden som avvattnas till vattenförekomster som är förorenade eller riskerar att förorenas. Vid fastställandet av nitratkänsliga områden kan medlemsstaterna, i stället för att fastställa specifika områden, välja att tillämpa ett åtgärdsprogram på hela jordbruksarealen. Österrike, Danmark, Finland, Tyskland, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Rumänien, Slovenien, regionen Flandern och Nordirland har tillämpat denna metod.

De medlemsstater som i stället väljer att fastställa specifika områden måste definiera de kriterier som de använder vid fastställandet. Dessa kriterier baseras på definitionen av förorenade vattenområden enligt bilaga 1 till direktivet men kan vara olika i olika medlemsstater.

Totalområdet av nitratkänsliga områden, inbegripet områdena i de medlemsstater som har valt att skydda hela territoriet, har ökat sedan 2012 från 1 951 898 km² till omkring 2 175 861 km² under 2015⁴², vilket motsvarar omkring 61 % av jordbruksarealen⁴³. Detta innebär att 61 % av EU:s jordbruksmark omfattas av skyldigheter som syftar till att uppnå en balanserad gödselmedelsanvändning.

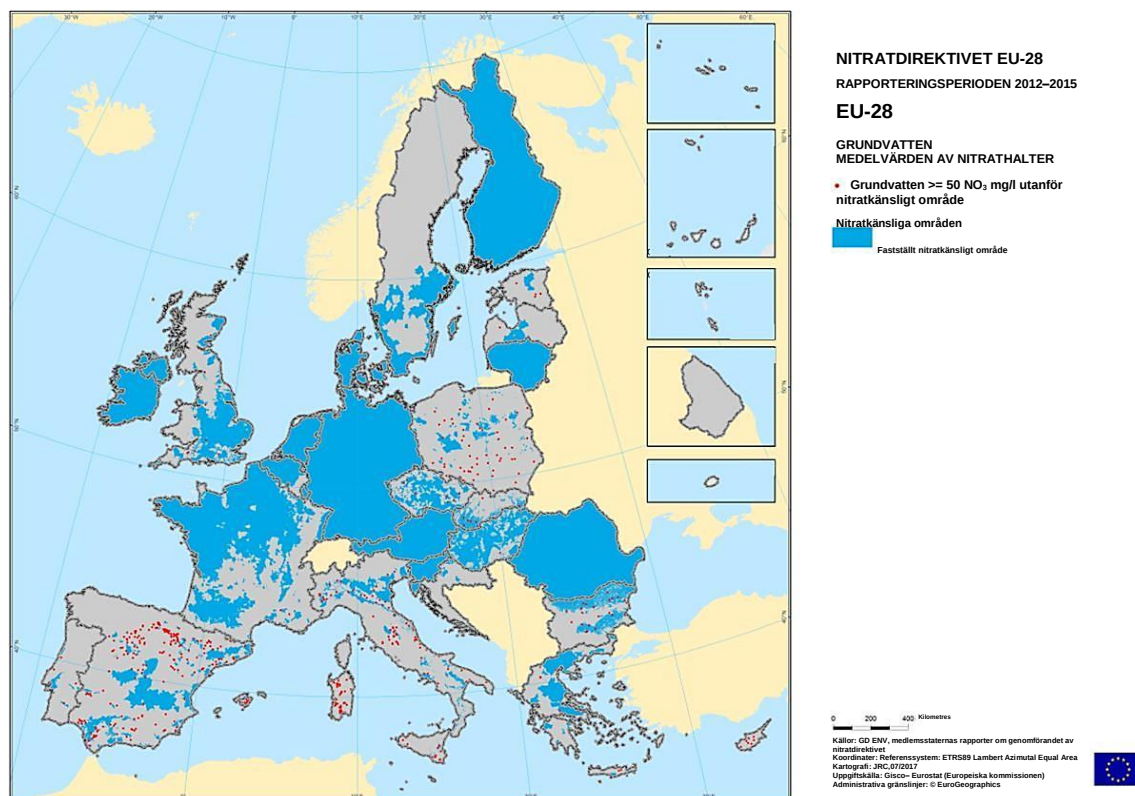
Den information som lämnats visar dock att det fortfarande finns potentiellt vattenförorenade områden som inte ingår i något nitratkänsligt område. I vissa medlemsstater utgör det fastställda territoriet endast ett begränsat område kring övervakningsstationerna. Detta innebär att områdena fastställs på mycket olika sätt, vilket gör att man kan ifrågasätta åtgärdsprogrammets potentiella effektivitet. Som ett belysande exempel visar kartan nedan den nuvarande areal som utgör ett nitratkänsligt område och övervakningsstationer för grundvatten med medelvärden för nitrat på mer än 50 mg/l. Liksom anges ovan får dock medlemsstaterna använda andra parametrar än årsmedelvärden när de fastställer områdena ifråga.

⁴⁰ Se figur 14 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁴¹ Se figur 15 i avsnitt I i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁴² Se tabell 25 och karta 18 i avsnitt II i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

⁴³ De procentandelar av EU:s territorium och jordbruksareal som utgör nitratkänsliga områden har beräknats av Gemensamma forskningscentrumet med hänsyn tagen till områdena i de medlemsstater som tillämpar artikel 3.5 i direktivet och med tillämpning av de GIS-skikt som medlemsstaterna tillhandahållit inom ramen för rapporteringen.



Karta A. Område som fastställts som nitratkänsligt område och övervakningsstationer för grundvatten med medelvärden för nitrat på över 50 mg/l utanför nitratkänsligt område, under perioden 2012–2015⁴⁴.

6. ÅTGÄRDSPROGRAM

Medlemsstaterna måste utarbeta ett eller flera åtgärdsprogram som tillämpas på fastställda känsliga områden eller på hela territoriet. Åtgärdsprogrammen ska åtminstone inbegripa de åtgärder som avses i bilagorna II och III till direktivet. Flera medlemsstater har infört åtgärdsprogram på regional nivå.

De flesta medlemsstater, eller regioner i vissa medlemsstater, antog ett nytt eller ett reviderat åtgärdsprogram under rapporteringsperioden 2012–2015.

Åtgärderna i åtgärdsprogrammen är avgörande för att man ska kunna minska den vattenförorening som orsakas av nitrater från jordbruket och även förhindra ytterligare sådan förorening. Att fastställa gödselspridningsstandarder som säkerställer en balanserad gödselmedelsanvändning förblir en av de viktigaste och svåraste utmaningarna. Nästan alla medlemsstater har nu valt att fastställa gränser för total tillåten kvävemängd för respektive växtodling. Ett fåtal medlemsstater har också fastställt gränser för tillåten fosforspridning, vilket kan vara oerhört viktigt för att få bukt med och förhindra eutrofiering. Spridningsstandarderna beräknas och tillämpas på jordbrukarna på olika sätt i olika medlemsstater. Detta kan inverka på åtgärdens effektivitet eftersom det hela påverkar jordbrukarens förmåga att respektera kraven och kontrollerna.

⁴⁴

Kartan avspeglar situationen under perioden 2011–2015, och nya nitratkänsliga områden kan ha fastställts sedan dess.

En annan viktig aspekt som behöver uppmärksammas mer är lagring av stallgödsel. Alla medlemsstater har bestämmelser om lagring av stallgödsel, inbegripet lagringskapacitet, men ökade åtgärder behövs på detta område, inklusive insamling av mer information om den lagringskapacitet som för närvarande finns på varje gård.

I vissa medlemsstater där åtgärdsprogrammet tillämpas på hela territoriet är den största utmaningen hur man på lämpligt sätt riktar åtgärderna mot olika typer av regional påverkan och ”heta områden”. Vissa medlemsstater har därför fastställt områden för vilka åtgärdsprogrammets åtgärder har förstärkts.

Medlemsstaterna väljer i allt högre grad att rikta vissa åtgärder mot specifika gårdar som presterar sämre i miljömässigt hänseende (hög näringsämnesbelastning) samtidigt som de ger välpresterande gårdar en större flexibilitet. Denna strategi kan vara intressant, men den kan bara ge resultat om den åtföljs av tydliga miljömål, hårdare efterlevnadsmekanismer och en riktig planering av näringsämneshanteringen.

Kommissionen kommer att fortsätta vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa åtgärdsprogrammets kvalitet och se till att åtgärderna är lämpliga och proportionella för respektive medlemsstats utmaningar i fråga om vattenkvalitet, inom ramen för den flexibilitet som direktivet ger medlemsstaterna.

7. PROGNOSE FÖR VATTENKVALITET

De metoder som medlemsstaterna använder för att bedöma hur vattenkvaliteten utvecklas baseras främst på trendanalyser, scenariobedömningar eller modellsimuleringar, ibland i kombination med analys av tidigare och förväntad utveckling av metoderna inom jordbruket. Sådana prognoser kännetecknas dock av naturliga osäkerhetsmoment som orsakas av stora variationer i klimat- och markförhållanden och deras effekter på vattnets kvalitet.

Tolv medlemsstater och två regioner förutspådde en ytterligare minskning av nitrathalterna i grundvatten och ytvatten, tack vare åtgärderna i åtgärdsprogrammet och genomförandet av flera jordbruksrelaterade miljöåtgärder i landsbygdsprogrammen. Sju medlemsstater och tre regioner lyckades inte få fram någon tydlig prognos om den framtida vattenkvaliteten, exempelvis genom att förutspå en förbättrad vattenkvalitet för vissa vattenförekomster och en försämrad vattenkvalitet för andra.

Tre medlemsstater (Kroatien, Grekland och Portugal) lämnade ingen prognos över vattenkvaliteten. Cypern och Belgien (Flandern) angav att det var omöjligt att göra sådana prognoser på grund av den tid som går från det att åtgärderna genomförs tills de ger effekt eller på grund av väderförhållanden och hydrologi.

8. UNDANTAG FRÅN GRÄNSEN PÅ 170 KG/HA/ÅR

Nitratdirektivet ger möjlighet till undantag från den maximala mängden på 170 kg kväve per hektar och år från stallgödsel i känsliga områden, under förutsättning att de objektiva kriterier som anges i bilaga III till direktivet uppfylls och att de undantagna mängderna inte inverkar menligt på uppnåendet av direktivets mål. Kraven på förvaltningsstandard för jordbrukare med undantag är högre än kraven i åtgärdsplanerna, med ytterligare skyldigheter avseende näringsämnesplanering och ytterligare restriktioner avseende markförvaltning.

Undantag beviljas genom ett genomförandebeslut från kommissionen efter utlåtande från nitratkommittén som bistår kommissionen vid genomförandet av direktivet. I slutet av 2015 tillämpades undantag i sex medlemsstater, och undantagen gällde antingen hela territoriet (Danmark, Nederländerna och Irland) eller vissa regioner (Flandern i Belgien, Emilia Romagna, Lombardiet, Piemonte och Veneto i Italien och England, Skottland, Wales och Nordirland i Förenade kungariket)⁴⁵.

9. ÖVERTRÄDELSEFÖRFARANDEN

I juli 2017 hade åtta överträdelseförfaranden inletts mot sju medlemsstater: Frankrike avseende fastställandet av nitratkänsliga områden, Grekland avseende nitratkänsliga områden och åtgärdsprogram, Polen avseende nitratkänsliga områden och åtgärdsprogram, Slovakien avseende övervakning, nitratkänsliga områden och åtgärdsprogram, Bulgarien avseende åtgärdsprogram, Tyskland avseende åtgärdsprogram och Belgien (Vallonien) avseende åtgärdsprogram.

EU Pilot-undersökningar inleddes mot fyra medlemsstater under perioden 2012–2015 (Tjeckien och Luxemburg avseende åtgärdsprogram, Estland avseende nitratkänsliga områden och Spanien avseende åtgärdsprogram och nitratkänsliga områden). Ytterligare tre EU Pilot-undersökningar inleddes mot tre medlemsstater under 2016–2017 (Nederländerna avseende beslutet om undantag samt Danmark och Förenade kungariket avseende åtgärdsprogram).

10. SLUTSATSER OCH FRAMTIDA UTMANINGAR

Uppgifterna om nitrathalter visar att kvaliteten på sötvatten och grundvatten har förbättrats något under 2012–2015 jämfört med föregående rapporteringsperiod (2008–2011). Samtidigt ser situationen olika ut runt om i EU. I vissa medlemsstater ger åtgärdsprogrammen goda resultat medan det krävs ytterligare åtgärder i andra för att minska och förhindra förorening. På det hela taget och trots vissa framsteg utgör näringsämnesöverskottet från jordbruket fortfarande en av de faktorer som mest påverkar vattenmiljön. Man måste få bukt med detta för att uppnå en god ekologisk status i enlighet med ramdirektivet för vatten.

Liksom för föregående rapporteringsperiod kan inga slutsatser dras när det gäller utvecklingen av näringsstatusen på grund av bristande uppgifter och de olika metoder som medlemsstaterna använder för att bedöma eutrofieringen. Kommissionen anser att man skulle behöva en gemensam metod för att bedöma eutrofieringen, så att man kan få en mer harmoniserad tillämpning av vattenlagstiftningen. Slutsatsen kan dock dras att eutrofieringsproblem kvarstår i flera områden, bland annat i Östersjön.

Under 2012–2015 var grundvattenövervakningen ungefär lika intensiv som under 2008–2011, men när det gäller sötvatten utökades övervakningsstationerna både till antalet och sett till täthet. Medlemsstaterna bör dock göra större ansträngningar för att övervaka salt ytvatten, eftersom det totala antalet rapporterade stationer har minskat kraftigt under denna rapporteringsperiod.

Dessutom krävs insatser för att säkerställa att övervakningsstationernas omsättning inte påverkar vattenkvalitetstrendernas tillförlitlighet.

Vidare finns fortfarande utrymme för en stärkt vattenövervakning i vissa medlemsstater. På så sätt kan det bli lättare att jämföra uppgifter om

⁴⁵

Se tabell 26 i avsnitt V i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

näringsämnesföroreningars omfattning och trender och ge en mer detaljerad bild av den allmänna kvaliteten på EU:s vatten och säkerställa att alla förorenade vatten upptäcks.

Den totala arealen av nitratkänsliga områden har ökat sedan 2012. Vissa medlemsstater måste dock fortfarande bli bättre på att fastställa nitratkänsliga områden och ta hänsyn till alla områden som avvattnas till vattenförekomster där de orsakar förorening och säkerställa åtgärdsprogrammets effektivitet.

Åtgärdsprogrammets kvalitet har förbättrats överlag, genom hårdare åtgärder och förbättrade metoder för att uppnå en balanserad gödselmedelsanvändning. Det finns dock fortfarande vissa utmaningar. I vissa medlemsstater till exempel där åtgärdsprogrammet tillämpas på hela territoriet måste åtgärderna anpassas på lämpligt sätt till annan regional påverkan och heta områden. Åtgärdsprogram som möjliggör mer flexibla metoder på varje gård kan öka jordbrukarnas egenansvar och engagemang. Denna metod kan dock endast ge resultat om den åtföljs av tydliga miljömål samt verklig rådgivning och faktiskt stöd till jordbrukarna när det gäller att välja och genomföra rätt åtgärder, hårdare efterlevnadsmekanismer och en riktig planering av näringsämneshanteringen.

En utmaning är att ta vederbörlig hänsyn till alla tillförda näringsämnen, inbegripet sådana från andra källor än mineralgödsel och stallgödsel såsom jordförbättringsmedel, återvunnet vatten som används till bevattning, rötresten och näringsämnen som redan finns i marken. En annan utmaning är att förhindra växtnäringsläckage till vatten och luft genom en effektiv stallgödselhantering. Gemensamma metoder för att beräkna utsöndring av näringsämnen och inhämta uppgifter skulle kunna möjliggöra en mer harmoniserad uppskattning av näringsämnesbalanser och en mer effektiv användning av näringsämnen från stallgödsel.

Större uppmärksamhet måste ägnas åt hur forskning och innovation kan användas för att få fram lösningar på vissa av de fastställda utmaningarna. EU:s forskningsprojekt kan ge insikter för en gemensam, mer harmoniserad bedömningsmetod för eutrofiering, en stärkt vattenkvalitetsövervakning som exempelvis baseras på moderna övervakningsverktyg och utarbetande av effektiva åtgärdsprogram.

Vissa medlemsstater vidtar nu åtgärder för att utveckla innovativ teknik för gödselbearbetning. I linje med EU:s handlingsplan för den cirkulära ekonomin ger denna lovande utveckling en möjlighet att främja återvunna näringsämnen som ersättning till primära näringsämnen. Den största utmaningen är att erhålla återvunna produkter som åtminstone har en likvärdig eller högre miljö- och jordbruksprestanda än de primära näringsämnen som de ersätter.

Såsom anges i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *Agriculture and Sustainable Water Management in the EU*⁴⁶ finns även ett behov av en bättre styrning och en stärkt dialog samt gemensamt samordnade åtgärder mellan alla relevanta aktörer (jordbruks- och miljömyndigheter, jordbrukare, vattenbolag och vattenanvändare osv.). I handlingsplanen *En handlingsplan för naturen, människorna*

⁴⁶

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

och näringslivet⁴⁷ uppmanas även medlemsstaterna att förbättra synergier med naturvårdsdirektiven och nitratdirektivet i detta avseende.

Avslutningsvis kommer kommissionen att vidta de åtgärder som krävs i rapporten *Åtgärder för effektivare miljörapportering*⁴⁸ för att göra rapporteringen mer öppen och målinriktad samt minska den administrativa bördan.

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