

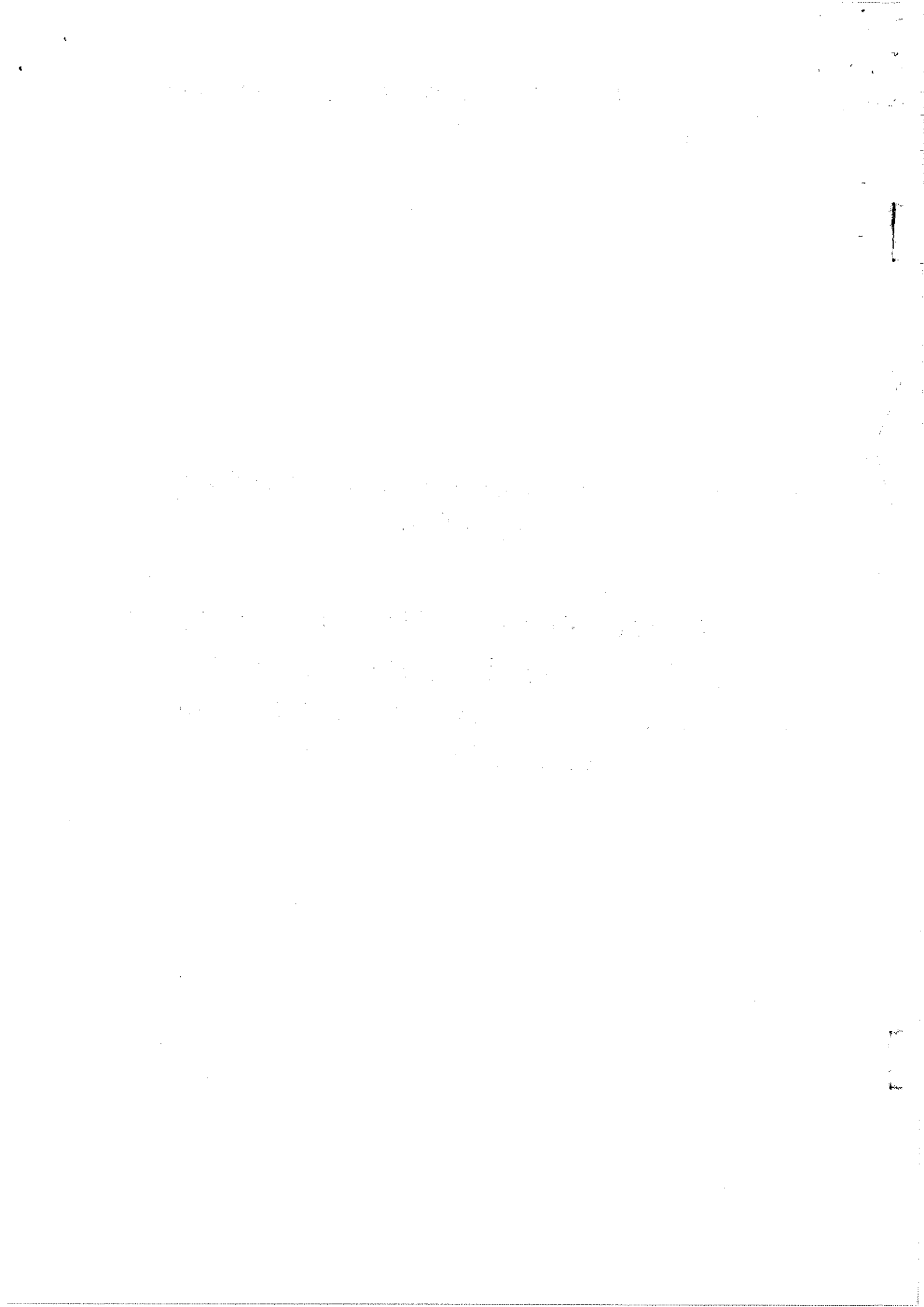


KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 01.10.1997
KOM(97) 473 endelig udg.

**Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-
Parlamentet**

**Gennemførelsen af Rådets direktiv
91/676/EØF om beskyttelse af vand mod
forurening forårsaget af nitrater, der
stammer fra landbruget**



1. INDLEDNING.....	3
2. BAGGRUND FOR DIREKTIVET.....	4
2.1 Nitratproblemet	4
2.2 Årsagerne til nitratproblemet	4
2.3 Direktivets forhistorie.....	5
2.4 Direktivets opbygning.....	6
3. GENNEMFØRELSE AF DIREKTIVET.....	7
3.1 Gennemførelsen i national ret	7
3.2 Kodeks for godt landmandsskab	8
3.3 Udpegning af sårbare zoner	9
3.4 Overvågning.....	11
3.5 Handlingsprogrammer	12
3.6 Sammenfattende rapporter.....	13
4. OVERTRÆDELSESPROCEDURER	15
5. ÆNDRING AF DIREKTIVET?.....	15
6. KONKLUSION	16

1. INDLEDNING

Seks år efter vedtagelsen af nitratdirektivet¹ har de fleste medlemsstater endnu ikke gennemført det. Forurening af vand med nitrater er derfor stadig et problem i alle Fællesskabets medlemsstater. Mange kilder til drikkevand overskrider det niveau på 50 mg/l, der er fastsat af hensyn til sundheden både i direktivet om "overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand"² og i "drikkevandsdirektivet"³. Miljømæssig set er tilførslen af nitrat fra medlemsstaterne til Nordsøen, Østersøen, Middelhavet og Sortehavet i særlig grad med til at forårsage eutrofiering. På grund af nitratforureningens diffuse karakter er det en udfordring for Fællesskabets miljøpolitik at begrænse den, et forhold der yderligere vanskeliggøres ved at den største forurener, landbruget, er særlig sårbar over for ændringer i arealanvendelsen, som har indflydelse på landbrugsvirksomhedernes økonomiske levedygtighed.

For seks år siden, i 1991, vedtog Rådet nitratdirektivet, der sigter på at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art. Dette var et vigtigt skridt for udviklingen af en vandpolitik, da direktivet følger både princippet med at forurenere betaler og princippet med forebyggelse ved kilden og endvidere forsøger at begrænse diffus forurening. Selv om direktivets vigtigste foranstaltninger endnu ikke er truffet i mange af medlemsstaterne, er det allerede klart, at der hersker stor modstand mod direktivets krav i bestemte kredse, hvilket sandsynligvis bidrager til, at det ikke gennemføres tilfredsstillende rundt omkring i Fællesskabet. Kommissionen anser den nuværende situation for at være særdeles alvorlig. For øjeblikket løber der retssager mod 13 ud af de 15 medlemsstater for ikke have gennemført direktivet og/eller ikke at anvende det korrekt. Nærværende rapport om direktivets gennemførelse, der skal udarbejdes i henhold til direktivets artikel 11, er derfor en passende lejlighed til at fremhæve medlemsstaternes betydelige med hensyn til direktivets gennemførelse og anvendelse.

Rapporten indledes med en kort redegørelse for direktivets baggrund, inden der foretages en analyse af den nuværende gennemførelsesstatus. Det sidste afsnit viser klart, hvorfor Kommissionen, i betragtning af den langsommelige gennemførelse, ikke anser det for at være hensigtsmæssigt at fremsætte noget forslag til ændring af direktivet på nuværende tidspunkt.

¹ EFT nr. L 375 af 31.12.1991, s. 1, Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

² EFT nr. L 194 af 25.7.1975, s. 26, Rådets direktiv 75/440/EØF af 16. juni 1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne.

³ EFT nr. L 229 af 30.8.1980, s. 11, Rådets direktiv 80/778/EØF af 15. juli 1980 om kvaliteten af drikkevand.

2. BAGGRUND FOR DIREKTIVET

2.1 Nitratproblemet

I EU har koncentrationen af nitrat i drikkevand siden 1980 været reguleret af drikkevandsdirektivet. Dette fastlægger en vejledende værdi for nitrat på 25 mg/l og en tilladt maksimal koncentration på 50 mg/l. Disse værdier accepteret er nu almindeligt af hensyn til menneskers sundhed, og hvad der er væsentligt, de er ikke blevet draget i tvivl af medlemsstaterne under forhandlingerne om Kommissionens forslag til en ændring af direktivet. Nitrat i drikkevandet anses for at være et problem for folkesundheden, fordi nitrat hurtigt reduceres til nitrit i kroppen. Nitrits vigtigste virkning er oxidation af blodets hæmoglobin til methæmoglobin, som ikke er i stand til at transportere ilt ud til vævene. Den reducerede ilttransport manifesterer sig navnlig i op til et halvt år gamle spædbørn, og forårsager her methæmoglobinæmi eller det blå baby-syndrom. Dette fænomen er kun konstateret ved nitratniveauer væsentligt højere end 50 mg/l, og derfor yder denne værdi tilstrækkelig beskyttelse herimod. Endvidere reagerer nitrit med forbindelser i maven, så der dannes produkter, der har vist sig at være kræftfremkaldende hos mange dyrearter, idet det dog for øjeblikket kun formodes at være forbundet med kræft hos mennesker. Tilsammen er disse to faktorer imidlertid fuldt tilstrækkelige til at begrunde forsigtighed ved fastlæggelsen af denne parameter⁴.

The Dobris Assessment⁵ citerer modelberegnete koncentrationer af nitrat, der udvaskes fra landbrugsjorder, som tyder på, at 87% af landbrugsarealet i Europa har nitratkoncentrationer i grundvandet, som ligger højere end den vejledende værdi på 25 mg/l, og at 22% ligger højere end 50 mg/l. I mange områder stiger disse niveauer, således at eksisterende drikkevandskilder må lukkes eller der må gennemføres dyre rensningsprocesser på forbrugernes regning.

Høje nitratkoncentrationer yder også et væsentligt bidrag til eutrofiering, navnlig i hav- og kystområder. I disse områder stimulerer de til omfattende algevækst, som fører til markante ændringer af økosystemets karakter, og ofte til dets ødelæggelse. Det er konstateret, at store områder langs Nordsøens kyst lider af eutrofiering, og det samme gælder en række Middelhavsområder. Den mest effektive metode til at begrænse denne eutrofiering er at begrænse tilførslen af nitrat og andre nitrogenkilder.

2.2 Årsagerne til nitratproblemet

I efterkrigstiden har landbrugspolitikken navnlig været koncentreret om størst mulig produktion. Prisstøtte og garanterede markeder har haft tendens

⁴ Det er også relevant at bemærke sig, at Verdenssundhedsorganisationen (WHO) i april 1997 revurderede deres vejledende værdier for nitrat og nitrit i drikkevand, og på grundlag af den nyeste videnskabelige dokumentation konkluderede, at værdien på 50 mg/l bør fastholdes.

⁵ Stanners D, Bourdeau P, Eds., (1995) Europe's Environment. The Dobris Assessment. EEA.

til medføre intensive produktionsmetoder. Dette har været tilfældet i EU med den fælles landbrugspolitik som i andre lande. Generelt har denne politik, som har været meget succesrig med hensyn til at opnå øget produktion, haft hvad der nu kan ses at være en ødelæggende virkning for miljøet. Med hensyn til nitratforurening har intensiv produktion ført til øget anvendelse af handelsgødning, og hvad værre er koncentrationer af store husdyrbestande på små arealer. I nogle regioner af EU har intensiv dyreavl ført til strukturel overproduktion af husdyrgødning. Der er med andre ord mere gødning, end den der kan udsprede på markerne uden at forårsage nitratforurening.

Det kan tage mange år, inden nitratforureningen når frem til et vandområde efter at have forladt jordbundens rodzone. Faktisk er de høje nitratkoncentrationer i vandet i dag forårsaget af landbrugets produktionsmetoder i de seneste snesevis år. Det følger også heraf, at nutidens landbrugsmetoder er bestemmende for omfanget af den fremtidige nitratforurening⁶. Der er ingen tvivl om, at landbrugets produktionsmetoder set ud fra et miljømæssigt synspunkt er blevet bedre i løbet af de seneste ti år, men det forholder sig dog stadig således, at landbrugsmetoder og strukturel overproduktion bidrager til nitratforureningen. Det er derfor stadig nødvendigt, at de nuværende landbrugsmetoder ændres. Det Europæiske Fællesskab er forpligtet til at anvende forureneren betaler-princippet. I forbindelse med nitratdirektivet betyder dette, at omkostningerne ved de foranstaltninger, der er nødvendige for at ændre de nuværende metoder for at begrænse forureningen, bør bæres af landbrugerne selv. Ændringer i den fælles landbrugspolitik, som MacSharry-reformerne i 1992, der førte til reduceret prisstøtte og til forordningen om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget⁷, vil bidrage til denne politik, og det samme kan blive tilfældet med eventuelle yderligere reformer, der flytter vægten væk fra produktionsstøtte.

2.3 Direktivets forhistorie

På ministerseminaret om vand i Frankfurt i 1988 blev den gældende lovgivning taget op til fornyet overvejelse, og der blev fundet en række muligheder for forbedringer og huller, som kunne stoppes. Hidtil har dette ført til Rådets vedtagelse af direktivet om rensning af byspildevand⁸ og nitratdirektivet.

⁶ Dette er særlig relevant for de associerede lande i Central- og Østeuropa, da det er sandsynligt, at enhver intensivisering af landbruget svarende til den, der har foregået i Vesteuropa i efterkrigsårene, vil føre til en stigende forurening af vandet med nitrat fra landbrugskilder.

⁷ EFT nr. L 215 af 30.7.1992, s. 85. Rådets forordning nr. 2078/92 af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget, samt om naturpleje.

⁸ EFT nr. L 135 af 30.5.1991, s. 40. Rådets direktiv 91/271/EØF af 21. maj 1991 om rensning af byspildevand.

Nitratdirektivet begyndte sit liv som et "forslag til Rådets direktiv om fællesskabsforanstaltninger til beskyttelse af ferskvand, kystvand og havvand mod forurening forårsaget af nitrater fra diffuse kilder"⁹. Et ændret forslag blev offentliggjort i 1990¹⁰ efter Europa-Parlamentets udtalelse¹¹. Det tog i alt næsten tre år at behandle direktivet inden det endeligt blev vedtaget under det hollandske formandsskab, undertegnet den 12.12.1991 og meddelt til medlemsstaterne den 19.12.1991.

2.4 Direktivets opbygning

Direktivet har et dobbelt formål: at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art. Direktivet søger at nå disse mål ved at kræve, at medlemsstaterne kortlægger vandområder, der er berørt af forurening, eller som kan blive berørt af forurening, og udpege disse vandområder som sårbare zoner¹² på grundlag af resultaterne fra direktivets overvågningskrav. For disse zoner skal medlemsstaterne udarbejde handlingsprogrammer, som indeholder obligatoriske foranstaltninger med hensyn til produktionsmetoder, herunder fastlæggelse af den maksimale mængde husdyrgødning, der hvert år må tilføres jorden. Medlemsstaterne skal også indføre mindst én kodeks for godt landmandskab, som gennemføres på frivillig basis uden for sårbare zoner, men er obligatorisk inden for disse zoner. Medlemsstaterne skal overvåge nitratkoncentrationerne i vandet, så de kan vurdere virkningerne af de gennemførte foranstaltninger.

Tidsplanen for direktivets gennemførelse er angivet i nedenstående figur 1.

⁹ EFT nr. C 54 af 3.3.1989, s. 4.

¹⁰ EFT nr. C 51 af 2.3.1990, s. 12.

¹¹ EFT nr. C 158 af 26.6.1989, s. 487.

¹² Hvor en medlemsstat udpeger hele dets territorium under direktivets artikel 3, stk. 5, benævnes det teknisk set ikke en sårbar zone. Kravene til disse områder er imidlertid nøjagtigt de samme, og hvor der henvises til sårbare zoner, omfatter dette også de medlemsstater, der anvender artikel 3, stk. 5, bortset fra de steder, hvor der tales om overvågningskrav.

Figur 1: Tidsplan for direktivets gennemførelse

Krav	Relevant artikel i direktivet	Fastsat gennemførelsesfrist ¹³
Gennemførelse i national ret	12	20.12.1993
Overvågning	5. stk. 6. eller 6	20.12.1993
Udpegning af sårbare zoner	3	20.12.1993
Udarbejdelse af kodeks for godt landmandskab	4	20.12.1993
Udarbejdelse af første fireårige handlingsprogram	5	20.12.1995
Forelæggelse af sammenfattende rapport for Kommissionen	10	20.6.1996
Færdiggørelse af revisionen af udpegede zoner	3	21.12.1997
Start på det år, hvor der højst må tilføres 210 kg N pr. ha	5	20.12.1998
Afslutning af det første handlingsprogram	5	20.12.1999
Start på det år, hvor der højst må tilføres 170 kg N pr. ha	5	20.12.2002
Afslutning af det andet handlingsprogram	5	21.12.2003

3. GENNEMFØRELSE AF DIREKTIVET

Direktivet skal gennemføres lige hurtigt i alle medlemsstater. Østrig, Finland og Sverige, der tiltrådte EU den 1.1.1995, har ikke fået særlige dispensationer.

3.1 Gennemførelsen i national ret

Ifølge direktivets artikel 12 skal medlemsstaterne "sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden to år fra dets meddelelse" dvs. senest den 20.12.1993. Fire år efter udløbet af denne frist er kun fire medlemsstater blevet anset for at have opfyldt deres forpligtelser. Figur 2 viser, hvornår medlemsstaterne har meddelt deres gennemførelsesforanstaltninger, og hvorvidt Kommissionen finder, at de har opfyldt deres forpligtelser.

¹³ Fristerne følger Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1182/71, af 3. juni 1971 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter, EFT L 124 af 8.6.1971, s. 1.

Figur 2: Gennemførelsen af direktivet i national ret (pr. 30. 7. 1997)

Land	Meddelelsesdato (Sidste frist 20.12.1993 ¹⁴)	Foranstaltninger tilfredsstillende
Østrig	26.1.1996	Ved at blive undersøgt
Belgien	-	-
Danmark	17.12.1993	Ja
Finland	24.3.1995 ¹⁵	Nej
Frankrig	27.8.1993	Ja
Tyskland	1.4.1996	Nej
Grækenland	-	-
Irland	17.7.1995	Nej
Italien	-	-
Luxembourg	26.10.1994	Ja
Nederlandene	-	-
Portugal	-	-
Spanien	11.3.1996	Ja
Sverige	25.1.1996	Ved at blive undersøgt
Det Forenede Kongerige	28.6.1996	Nej

3.2 Kodeks for godt landmandsskab

Ifølge direktivets artikel 4 "skal medlemsstaterne inden to år efter meddelelsen af dette direktiv [dvs. den 20.12.1993] udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandsskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter". De fleste medlemsstater er nu færdig hermed, som det ses af nedenstående figur 3. Da kommissionen foretog en foreløbig undersøgelse af kodekserne sidst på året 1994 var dette imidlertid ikke tilfældet. Selv om nogle af kravene til kodekserne ikke er særlig specifikke, udgør kodekserne dog et vigtigt værktøj, både i forbindelse med direktivet, men også for integrationen af miljøhensyn i landbrugspolitikken. Kommissionen har derfor til hensigt at foretage en yderligere undersøgelse af kodekserne. Herunder vil der ikke blot blive set på overensstemmelsen med de kodekser, der kræves i bilag II, men også på, hvor ens de er for områder med lignende dyrkningsforhold i Fællesskabet, samt på det bredere spørgsmål om godt landmandsskab.

¹⁴ For Østrig, Finland og Sverige 1.1.1995

¹⁵ Finland forelagde yderligere gennemførelsesforanstaltninger den 23.10.1995 og den 14.8.1996

Figur 3: Kodekser for godt landmandskab (pr. 30. 7. 1997)

Land	Meddelelsesdato (Sidste frist 20.12.1993 ¹⁶)
Østrig	26.1.1996
Belgien	-
Danmark	17.12.1993
Finland	24.3.1995
Frankrig	10.2.1994
Tyskland	1.4.1996
Grækenland	5.5.1994
Irland	20.8.1996
Italien	22.12.1993
Luxembourg	25.3.1996
Nederlandene	5.1.1994
Portugal	-
Spanien	-
Sverige	25.1.1996
Det Forenede Kongerige	10.11.1994

3.3 Udpegning af sårbare zoner

Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, skal "vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger i henhold til artikel 5, kortlægges af medlemsstaterne i overensstemmelse med kriterierne i bilag I". Det hedder videre i artikel 3, stk. 2, at "medlemsstaterne udpeger inden to år efter meddelelsen af dette direktiv [20.12.1993¹⁷] som sårbare zoner alle kendte jordområder på deres område, som bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til vand, der er kortlagt i overensstemmelse med stk. 1".

Områderne udpeges, hvis de opfylder et eller flere af kriterierne i bilag I. Dette betyder at overfladevandområder og grundvandsområder skal udpeges, hvis de indeholder mere end 50 mg nitrat pr. l. Endvidere skal alt vand, som er eutrofieret eller i nær fremtid kan blive eutrofieret, udpeges. Det er vigtigt at bemærke, at definitionerne i alle ovenstående punkter vedrører alt vand, og ikke blot vand, der for øjeblikket indvindes til drikkevand. Det kræves

¹⁶ For Østrig, Finland og Sverige. 1.1.1995

¹⁷ For Østrig, Finland og Sverige. 1.1.1995

derfor af medlemsstaterne, at de vurderer alt vand, uanset om det anvendes som drikkevand.

Det skal også understreges, at værdien på 50 mg/l måske ikke er tilstrækkelig til at begrænse eutrofiering. Den anses derfor ikke for at være den definerede grænse i direktivet, men er sandsynligvis alt for høj til at kunne begrænse eutrofiering.

Under artikel 3, stk. 5, fritages medlemsstaterne fra pligten til at kortlægge specifikke sårbare zoner, hvis de udarbejder og anvender handlingsprogrammer på hele deres nationale område. Indtil nu har fem medlemsstater gjort brug af denne mulighed. Figur 4 viser, hvornår medlemsstaterne har udpeget områder i henhold til artikel 3, og hvis dette er gjort, om der er udpeget bestemte sårbare zoner eller hele medlemsstatens territorium. Som det kan ses af denne figur, har de fleste lande, der har valgt ikke at anvende artikel 3, stk. 5, ikke opfyldt denne forpligtelse, det vil sige at de zoner, der kræver beskyttelse, endnu ikke er udpeget seks år efter direktivets vedtagelse.

Figur 4: Udpegningen af sårbare zoner (pr. 30.7.1997)

Land	Udpegning afsluttet den (sidste frist 20.12.1993 ¹⁸)	Dækket område
Østrig	26.1.1996	Hele området
Belgien	-	
Danmark	12.7.1993	Hele området
Finland	-	
Frankrig	-	46% af landbrugsjorden*
Tyskland	7.11.1994	Hele området
Grækenland	-	
Irland	17.7.1995	Ingen zoner*
Italien	-	
Luxembourg	19.10.1994	Hele området
Nederlandene	5.1.1994	Hele området
Portugal	-	
Spanien	-	
Sverige	25.1.1996	5 sårbare zoner*
Det Forenede Kongerige	10.2.1997	69 sårbare zoner*

* Kommissionen er for øjeblikket i færd med at undersøge disse beslutninger.

¹⁸ For Østrig, Finland og Sverige, 1.1.1995

Kommissionen anerkender, at der er behov for at kontrollere, om alle områder, som medlemsstaterne burde have udpeget som sårbare zoner, nu også er blevet det. Til dette formål har den til hensigt at bestille en undersøgelse, når først den har modtaget tilstrækkelige oplysninger fra medlemsstaterne til at kunne udtale sig om kontrollen. For øjeblikket er en sådan undersøgelse ikke mulig, da kun tre af de medlemsstater, der har valgt at udpege sårbare zoner, er færdige med deres udpegninger.

Ifølge artikel 3, stk. 4, skal medlemsstaterne "efter behov og mindst hvert fjerde år tage listen over udpegede sårbare zoner op til fornyet overvejelse og om nødvendigt ændre eller supplere den for at tage hensyn til forandringer og faktorer, der ikke kunne forudses ved den tidligere udpegelse". Dette arbejde skal først være afsluttet senest den 21.12.1997 og meddeles til Kommission senest den 21.6.1998. Det er derfor for tidligt at udtale sig om sandsynligheden for, at den del af Fællesskabets territorium, der er omfattet af artikel 3, vil blive ændret.

3.4 Overvågning

Overvågning omfattes både af direktivets artikel 5 og 6. De medlemsstater, der har valgt at anvende artikel 3, stk. 5, er fritaget fra pligten i artikel 6, med mindre de beslutter at ændre udpegelsen og udpeger zoner under artikel 3, stk. 2. I så fald vil de skulle foretage den krævede overvågning i en periode på et år inden ændringen. Artikel 5, stk. 6, gælder for medlemsstater, der anvender artikel 3, stk. 5. De skal "overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed".

Medlemsstater, der udpeger sårbare zoner, skal overholde artikel 6. Denne artikel indeholder vejledning med hensyn til overvågningsmetoder for alt vand. Medlemsstaterne skal undersøge eutrofieringsgraden af fersk overfladevand, flodmundinger og kystvand hvert fjerde år. Nitratkoncentrationen i ferskvand skal måles over en periode på et år i tidsrummet fra den 19.12.1991 til den 20.12.1993 og i hver følgende fireårige periode (dvs. inden den 21.12.1997). Den eneste undtagelse fra denne og efterfølgende undersøgelser er for prøveudtagningssteder, hvor nitratkoncentrationen i alle tidligere prøver under den seneste overvågningsperiode har været under 25 mg/l, og hvor der ikke er konstateret nye faktorer, som kan formodes at øge nitratindholdet. I sådanne tilfælde er det kun nødvendigt at gentage overvågningsprogrammet hvert ottende år.

Det er vanskeligt for Kommissionen at bedømme, hvorvidt medlemsstaternes overvågning er i overensstemmelse med bestemmelserne, da den eneste pligt, som medlemsstaterne har til at forelægge overvågningsdata for Kommissionen, er den der findes i artikel 10 om at forelægge en sammenfattende rapport. Selv de oplysninger der forelægges ad denne vej behøver kun at være et resumé. Flere medlemsstater har i deres rapporter imidlertid bemærket, at deres overvågning for øjeblikket er utilstrækkelig til at opfylde kravene i direktivet. Faktisk konkluderede en

nylig undersøgelse¹⁹, at mange medlemsstater endnu ikke engang har etableret de overvågningsmæssige og administrative infrastrukturer, der er nødvendige for at kunne tilfredsstille overvågningskravene i en hel række af direktiver.

3.5 Handlingsprogrammer

Ifølge direktivets artikel 5 "udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner". Handlingsprogrammer varer fire år, og det første skulle være startet den 20.12.1995 og efter planen slutte den 20.12.1999. Et nyt handlingsprogram vil så begynde og vare i yderligere fire år, således at det afsluttes den 21.12.2003.

Handlingsprogrammerne er de vigtigste krav i direktivet, da de pålægger obligatoriske begrænsninger i landbrugernes aktiviteter med henblik på at nå direktivets målsætninger. Disse er anført i bilag III. To af disse krav er vigtigere end de øvrige. I første afsnit i bilag III kræves det, at tilførsel af gødning til jorden baseres på en balance mellem afgrødernes kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøderne fra jorden og fra gødskning.

I andet afsnit fastsættes der et maksimum på 170 kg N pr. hektar om året, som kan tilføres jorden i form af husdyrgødning. Direktivet tillader imidlertid indtil 210 kg N pr. hektar om året under det første handlingsprogram. Begge disse maksimale mængder gælder i de fire år, som deres respektive handlingsprogrammer løber, dvs. 210 kg N pr. hektar om året fra den 20.12.1998 og 170 kg N pr. hektar om året fra den 20.12.2002. Ifølge dette afsnit i direktivet kan medlemsstaterne tillade andre mængder, men kun hvis de er begrundede i objektive kriterier og ikke er til hinder for opnåelsen af direktivets målsætninger.

Medlemsstaterne skulle have startet deres handlingsprogrammer den 20.12.1995. Som det imidlertid fremgår af figur 5, hvor der også er anført, om handlingsprogrammerne er i overensstemmelse med direktivet, har kun få medlemsstater gjort dette. Da disse foranstaltninger er det vigtigste element i direktivet, er det svært at undskylde denne mangel.

¹⁹ Evaluation of the Costs of Groundwater Inspection in the Member States, en undersøgelse gennemført af Europa-Kommissionen, GD XI, under kontrakt nr. B4-3040/95/000345/MAR/DI

Figur 5: Handlingsprogrammer (pr. 30.7.1997)

Land	Meddelelsesdato (Sidste frist 20.12.1995)	Overensstemmelse?
Østrig	11.11.1996	Ved at blive undersøgt
Belgien	-	
Danmark	8.1.1996	Ved at blive undersøgt
Finland	-	
Frankrig	-	
Tyskland	1.4.1996	Nej
Grækenland	-	
Irland	-	
Italien	-	
Luxembourg	19.10.1994	Nej
Nederlandene (se neden for)	-	
Portugal	-	
Spanien	-	
Sverige	25.1.1996	Ved at blive undersøgt
Det Forenede Kongerige	-	

Der er endvidere god grund til at se på forholdene i Nederlandene. Den 22.12.1995 forelagde de nederlandske myndigheder deres handlingsprogram for Kommissionen og oplyste, at de ville anvende undtagelsesmuligheden i bilag III. Kommissionen besluttede, efter en gennemgang af begrundelsen for undtagelsen og en diskussion herom med de nederlandske myndigheder, at den ikke var i stand til at anbefale nitratkomiteen at acceptere undtagelsen. På det syvende møde i nitratkomiteen i november 1996 trak de nederlandske myndigheder deres handlingsprogram tilbage, og underrettede Kommissionen om, at de ikke længere søgte nogen undtagelse.

Hvis det på et trin i gennemførelsen af direktivet bliver klart, at de foranstaltninger, der er fastsat i direktivet, ikke længere er tilstrækkelige til at nå dets målsætninger, skal medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 5, træffe de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige. Som hjælp til opnåelsen af dette mål skal alle medlemsstater i henhold til første afsnit i artikel 5, stk. 6, udarbejde og gennemføre passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af handlingsprogrammerne.

3.6 Sammenfattende rapporter

Ifølge direktivets artikel 10 skal medlemsstaterne "for den fireårsperiode, der følger efter meddelelsen af dette direktiv, og for hver efterfølgende fireårsperiode forelægge Kommissionen en rapport med de oplysninger, der

er omhandlet i bilag V". Bilag V kræver grundlæggende oplysninger om de punkter, der er behandlet i de ovenstående afsnit.

Medlemsstaterne skulle have forelagt disse oplysninger for Kommission senest den 20.6.1996. I henhold til direktivets artikel 11 skulle Kommission have sendt sammenfattende rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet senest den 20.12.1996. Det fremgår af nedenstående figur 6, at de fleste medlemsstater fremsendte deres rapporter for sent. Dette er årsagen til, at Kommission har måttet udsætte offentliggørelsen af sin rapport.

Figur 6: Sammenfattende rapporter (pr. 30.7.1997)

Land	Meddelelsesdato (Sidste frist 20.6.1996)
Østrig	11.11.1996
Belgien	-
Danmark	20.12.1996
Finland	19.9.1996
Frankrig	23.12.1996
Tyskland	12.11.1996
Grækenland	19.11.1996
Irland	17.7.1995
Italien	-
Luxembourg	4.2.1997
Nederlandene	9.7.1996
Portugal	8.10.1996
Spanien	-
Sverige	4.9.1996
Det Forenede Kongerige	9.1.1997

De modtagne rapporter har været af forskellig format og indhold med betydelige forskelle med hensyn til længden. Selv om Kommission ønsker at forelægge en konsolideret rapport om disse oplysninger, vil besvarelsernes varierende kvalitet ikke gøre det let at udarbejde det mest nyttige dokument. På det sjette møde i nitratkomiteen den 1.6.1995 forelagde Kommissionen et udkast til et fælles rapportformat, som medlemsstaterne kommenterede. Da der imidlertid ikke blev forelagt en færdig version tilstrækkelig tidligt, blev denne ikke anvendt af nogen medlemsstat. I fremtiden har Kommissionen til hensigt at forelægge komiteen en ramme for meddelelsen af resultaterne for at øge dokumentets nytteværdi.

4. TRAKTATKRÆNKELSESPROCEDURER

Kommissionen kan indlede traktatkrænkelserprocedurer efter artikel 169 i traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber mod en medlemsstat, når den ikke har overholdt kravene i direktivet. Som det fremgår af ovenstående figurer er de fleste medlemsstater bagefter i gennemførelsesplanen, nogle endda ret betydeligt. Det erkendtes i Kommissionens meddelelse om gennemførelsen af Fællesskabets miljølovgivning²⁰, at der er behov for at gribe ind over for de fleste medlemsstater for de samme overtrædelser af dette direktiv. Naturligvis forløber disse procedurer med forskellig hastighed afhængig af overtrædelsens art og af dialogen mellem den pågældende medlemsstat og Kommissionen. Mod nogle medlemsstater løber der endvidere to særskilte sager.

For øjeblikket er de fleste traktatkrænkelserprocedurer baseret enten på manglende gennemførelse af bestemte foranstaltninger eller på, at de truffe foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med direktivet. På dette trin er der derfor ingen tegn på at de foranstaltninger, der er fastsat i direktivet, vil få væsentlig indflydelse på nitratforureningen, når de har fået mulighed for at træde i kraft. Dette er derfor Kommissionens vigtigste argument for ikke at fremsætte forslag om ændring af direktivet. Hvor langt traktatkrænkelserprocedurerne mod medlemsstaterne er nået er vist i figur 7. Oplysningerne i denne tabel gives i overensstemmelse med Kommissions regler for, hvilke oplysninger der må afsløres, og det kan derfor ikke udelukkes, at der løber sager mod medlemsstater, der ikke er nævnt, eller for dele af direktivet, som ikke er anført for et bestemt land.

Figur 7: Traktatkrænkelserprocedurer mod medlemsstaterne (status pr. 30. 7. 1997)

Land	Gennemførelse	Udpegelse	Kodcks	Handlingsprogram	Rapport
Belgien	ÅS				
Finland	ÅS				
Frankrig		BU*			
Grækenland	Domstol	Domstol			
Irland	BU*	BU*			
Italien	Domstol	Domstol	Domstol		
Nederlandene	ÅS				
Portugal	Domstol	Domstol	Domstol		
Spanien		Domstol	Domstol	BU*	BU*
UK	ÅS				

ÅS = Åbningskrivelse. BU = Begrundet udtalelse. Domstol = Sag for Domstolen

* = Beslutning truffet af Kommission og offentliggjort i en pressemeddelelse, men endnu ikke gennemført

5. ÆNDRING AF DIREKTIVET?

Som anført i punkt 4 er den vigtigste grund til, at Kommissionen ikke har fremsat noget forslag til ændring af direktivet, den sene gennemførelse af direktivet, der gør

²⁰ KOM(96) 500 endelig udg. af 22. 10. 1996.

det umuligt at vurdere direktivets eventuelle effektivitet. Kommissionen er imidlertid udmærket klar over, at der kan argumenteres, at det forhold, at så mange medlemsstater ikke har overholdt deres forpligtelser med hensyn til dette direktiv, kan være direktivets fejl. Kommissionen mener ikke at denne argumentation holder stik, da de fleste af de foranstaltninger, der skal træffes af medlemsstaterne (nemlig gennemførelse, overvågning, udpegninger, kodekser for godt landmandskab og rapportering) er ligetil. Selv om der kan være problemer med at koordinere indsatsen mellem forskellige ministerier (navnlig mellem miljø- og landbrugsministerier) er dette enkle procedureproblemer, der kan overkommes.

Da direktivet ikke omfatter nogen pligt til at rapportere om problemer, der kan have været med at gennemføre direktivet, er det ikke muligt at give nøjagtige oplysninger om årsagerne til den forsinkede gennemførelse. Kommissionen er imidlertid klar over, at manglen på grundlæggende oplysninger om nitratforureningens udstrækning har været et problem, og det samme gælder koordineringen mellem forskellige ministerier som tidligere nævnt.

6. KONKLUSION

Seks år efter direktivets vedtagelse er det stadig ikke tilfredsstillende gennemført i de fleste medlemsstater, i den grad at en eventuel ændring af direktivet ikke vil være hensigtsmæssig. At direktivet ikke er gennemført fuldt ud indebærer, ud over de juridiske aspekter, at det ikke er lykkedes at gribe ind over for alvorlige miljø- og sundhedsproblemer. Selv om Kommissionen vil gøre alt, hvad der i dens magt, til at sørge for, at direktivet gennemføres, navnlig ved at gribe til overtrædelsesprocedurer, kan disse ikke i sig selv nå direktivets mål. Det er derfor vigtigt gennem alle mulige midler at lægge det nødvendige pres for at opnå en øjeblikkelig gennemførelse.

ISSN 0254-1459

KOM(97) 473 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

14 03

Katalognummer : CB-CO-97-488-DA-C

ISBN 92-78-25026-0

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg

77