

Speciaal verslag

Inspanningen van de EU om te komen tot duurzaam bodembeheer

Weinig ambitieuze normen, onvoldoende doelgerichtheid



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-18
Waarom bodem- en mestbeheer belangrijk zijn	01-06
Oplossingen voor bodem- en mestbeheer	07-08
De rol van de EU	09-18
Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de nitratenrichtlijn	11-14
De rol van de Commissie en de lidstaten	15-17
EU-financiering	18
Reikwijdte en aanpak van de controle	19-24
Opmerkingen	25-97
De voorwaarden voor rechtstreekse betalingen zijn niet streng genoeg voor duurzaam bodembeheer	25-51
Met de normen van randvoorwaarden kunnen bedreigingen voor het bodem- en mestbeheer worden aangepakt	25-29
De eisen van randvoorwaarden kunnen bijdragen tot een goede bodemkwaliteit, maar leiden vaak tot beperkte verbeteringen in bestaande landbouwpraktijken	30-38
Het ambitieniveau en het effect van de randvoorwaarden op het duurzaam bodem- en mestbeheer worden nog steeds zelden beoordeeld	39-42
De voorwaarden voor rechtstreekse betalingen voor de periode 2023-2027 zijn onvoldoende bijgesteld	43-51
Beperkte doelgerichtheid van vrijwillige maatregelen en onvoldoende beoordeling van de effecten ervan	52-77
Weinig middelen voor plattelandsontwikkeling worden bestemd voor gebieden met de meest urgente bodemproblemen	52-63
De programma's voor plattelandsontwikkeling bevatten weinig maatregelen voor mestbeheer, ondanks bekende problemen met stikstofoverschotten	64-69
De beoordelingen van de lidstaten bevatten weinig informatie over het effect van vrijwillige maatregelen	70-77

Afwijkingen en een gebrek aan gegevens verminderen de doeltreffendheid van beperkingen op het op- of inbrengen van mest 78-97

Bodemverontreiniging is toegenomen bij landbouwbedrijven waaraan afwijking van de stikstofgrenswaarden werd toegestaan 78-89

Gebrek aan gegevens ondermijnt het vermogen van de Commissie om de toepassing van de voorschriften inzake mestbeheer door de lidstaten te beoordelen 90-93

De inbreukprocedures in verband met de nitratenrichtlijn duren lang 94-97

Conclusies en aanbevelingen 98-104

Bijlagen

Bijlage I — Relevante bepalingen van de nitratenrichtlijn

Bijlage II — Selectie van de lidstaten

Bijlage III — Wijzigingen in de bodemgerelateerde normen in 2023-2027 ten opzichte van 2014-2020

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I Bodemkwaliteit is van wezenlijk belang voor duurzame landbouw. 60 tot 70 % van de bodems in de EU verkeert echter niet in goede staat, wat deels te wijten is aan de huidige praktijken op het gebied van bodem- en mestbeheer. Deze hebben ook negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit en de biodiversiteit. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) omvat een aantal financiële en wetgevingsinstrumenten die bedoeld waren om in de periode 2014-2022 verbeteringen in het bodem- en mestbeheer te bevorderen. De nitratenrichtlijn heeft op zijn beurt grenswaarden vastgesteld voor het op- of inbrengen van stikstof uit dierlijke mest in verontreinigde gebieden. Het wetgevingsinitiatief dat in 2023 wordt voorbereid, biedt de mogelijkheid om de normen voor bodem- en mestbeheer aan te scherpen en de verzameling, monitoring en evaluatie van gegevens over bodemkwaliteit te verbeteren. Wij verwachten dat onze controle in dit verband een toegevoegde waarde biedt.

II Onze controle had betrekking op GLB-maatregelen en de voor het mestbeheer relevante maatregelen die genomen zijn ter uitvoering van de nitratenrichtlijn. Wij onderzochten of de Commissie en de lidstaten doeltreffend gebruik hebben gemaakt van de EU-instrumenten voor het duurzaam beheren van landbouwgrond en mest. We onderzochten met name:

- o of de aan de rechtstreekse betalingen aan landbouwers verbonden voorwaarden (normen van randvoorwaarden en vergroeningspraktijken) ambitieus genoeg waren;
- o of de vrijwillige GLB-maatregelen voor plattelandsontwikkeling doelgericht waren en voldoende werden gefinancierd, en
- o het effect van afwijkingen uit hoofde van de nitratenrichtlijn, en of de Commissie ervoor zorgt dat haar voorschriften inzake mestbeheer worden toegepast.

III We concluderen dat, ten gevolge van de vaak weinig ambitieuze definitie en eisen van de normen en de beperkte doelgerichtheid op nationaal niveau, de beschikbare instrumenten niet voldoende werden gebruikt en dat er nog veel ruimte is om de bodemkwaliteit te verbeteren.

IV Wij hebben vastgesteld dat de normen van randvoorwaarden voor het bodem- en mestbeheer de mogelijkheid bieden om bedreigingen voor de bodem aan te pakken omdat zij van toepassing zijn op 85 % van de oppervlakte cultuurgrond. De op het niveau van de lidstaten vastgestelde eisen vergen echter vaak slechts beperkte

veranderingen in het gedrag van landbouwers en brengen slechts beperkte verbeteringen in landbouwpraktijken met zich mee. De Commissie heeft in haar jaarlijkse evaluaties van de door de lidstaten genomen maatregelen voor de totstandbrenging van een goede landbouw- en milieuconditie het ambitieniveau niet beoordeeld. Daarnaast hebben zeer weinig lidstaten de bijdrage van randvoorwaarden aan het waarborgen van duurzaam bodem- en mestbeheer beoordeeld. Wij zijn van oordeel dat, ondanks de verbeteringen die voor de periode 2023-2027 zijn aangebracht, er een risico bestaat dat het algehele effect op het duurzaam bodem- en mestbeheer beperkt zal zijn omdat de uitvoeringsmaatregelen van sommige lidstaten tot nu toe onvoldoende zijn aangepast.

V Wij hebben geconstateerd dat de voor vrijwillige GLB-maatregelen beschikbare middelen voor plattelandsontwikkeling zelden bestemd waren voor gebieden die de meest urgente bodemproblemen hadden. Zelfs wanneer er sprake was van gerichte maatregelen, leidde dit niet altijd tot hogere uitgaven in die gebieden. De lidstaten hebben de begroting voor deze maatregelen in hun programma's voor plattelandsontwikkeling niet vastgesteld op basis van een beoordeling van de middelen die nodig zijn om de voor de verbetering van het bodembeheer vastgestelde doelen te bereiken.

VI We hebben geconstateerd dat de lidstaten weinig maatregelen voor mestbeheer hebben gefinancierd. Bovendien leverden de beoordelingen door de lidstaten van vrijwillige GLB-maatregelen weinig informatie op over de bijdrage daarvan aan het duurzaam bodem- en mestbeheer.

VII Wat de bepalingen van de nitratenrichtlijn met betrekking tot mest betreft, hebben wij vastgesteld dat bepaalde beleidsbeslissingen, zoals de afschaffing van de melkquota, hebben geleid tot een toename van de veestapel bij bedrijven waaraan een afwijking was toegestaan van de grenswaarden van stikstof voor het op- of inbrengen van mest. Deze afwijking beperkte bijgevolg de verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijn.

VIII De Commissie meldde dat, afhankelijk van de indicator, soms wel 13 lidstaten in hun verslagen uit de periode 2016-2019 over de uitvoering van de nitratenrichtlijn geen gegevens hadden opgenomen over belangrijke indicatoren inzake mestgebruik. Dit gebrek aan gegevens ondermijnt het vermogen van de Commissie om de toepassing van de voorschriften inzake mestbeheer in de lidstaten te beoordelen. Verder hebben acht lidstaten niet de prognose over de waterkwaliteit ingediend die nodig is om de verontreiniging door mest aan te pakken.

IX Wij bevelen de Commissie aan:

- 1) het ambitieniveau van de normen te beoordelen, daarvan verslag uit te brengen en de resultaten van de uitvoering ervan te beoordelen;
- 2) verslag uit te brengen over de gerichtheid van vrijwillige GLB-maatregelen op de meest urgente bodemproblemen op lokaal niveau;
- 3) het gebruik van afwijkingen te beperken en tegenstrijdige doelstellingen op andere beleidsterreinen te herzien;
- 4) de geconsolideerde gegevens op EU-niveau te verbeteren door lacunes op het niveau van de lidstaten op te vullen.

Inleiding

Waarom bodem- en mestbeheer belangrijk zijn

01 De bodem is een essentiële hulpbron voor het leven en levert nutriënten, water, zuurstof en steun voor planten. Het is een niet-hernieuwbare hulpbron. Uit een evaluatie¹ van de toestand van de EU-bodems blijkt dat de huidige beheerpraktijken ertoe hebben geleid dat ongeveer 60-70 % van de EU-bodems niet in goede staat verkeert. Bovendien heeft het overmatig gebruik van nutriënten, waaronder mest, op landbouwgrond in de EU² een negatief effect op de waterkwaliteit en de biodiversiteit.

02 De EU is gehouden tot naleving van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, waarvan er zeven direct of indirect gevolgen hebben voor de bodem (*figuur 1*).

¹ [Caring for soil is caring for life, Annex 1 Status of soil health across Europe in 2020.](#)

² [EU Mission Soil Deal for Europe: Living labs and lighthouses, factsheet, 2022.](#)

Figuur 1 — Overzicht van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen die verband houden met de bodem

15

Bescherm, herstel en bevorder het duurzaam gebruik van ecosystemen op het vasteland, beheer bossen en wouden duurzaam, bestrijd woestijnvorming, stop landdegradatie en draai het terug en roep het verlies aan biodiversiteit een halt toe

2

Beëindig honger, bereik voedselzekerheid en verbeterde voeding en promoot duurzame landbouw

3

Verzeker een goede gezondheid en promoot welzijn voor alle leeftijden



13

Neem dringend actie om klimaatverandering en haar impact te bestrijden

12

Verzeker duurzame consumptie- en productiepatronen

11

Maak steden en menselijke nederzettingen inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam

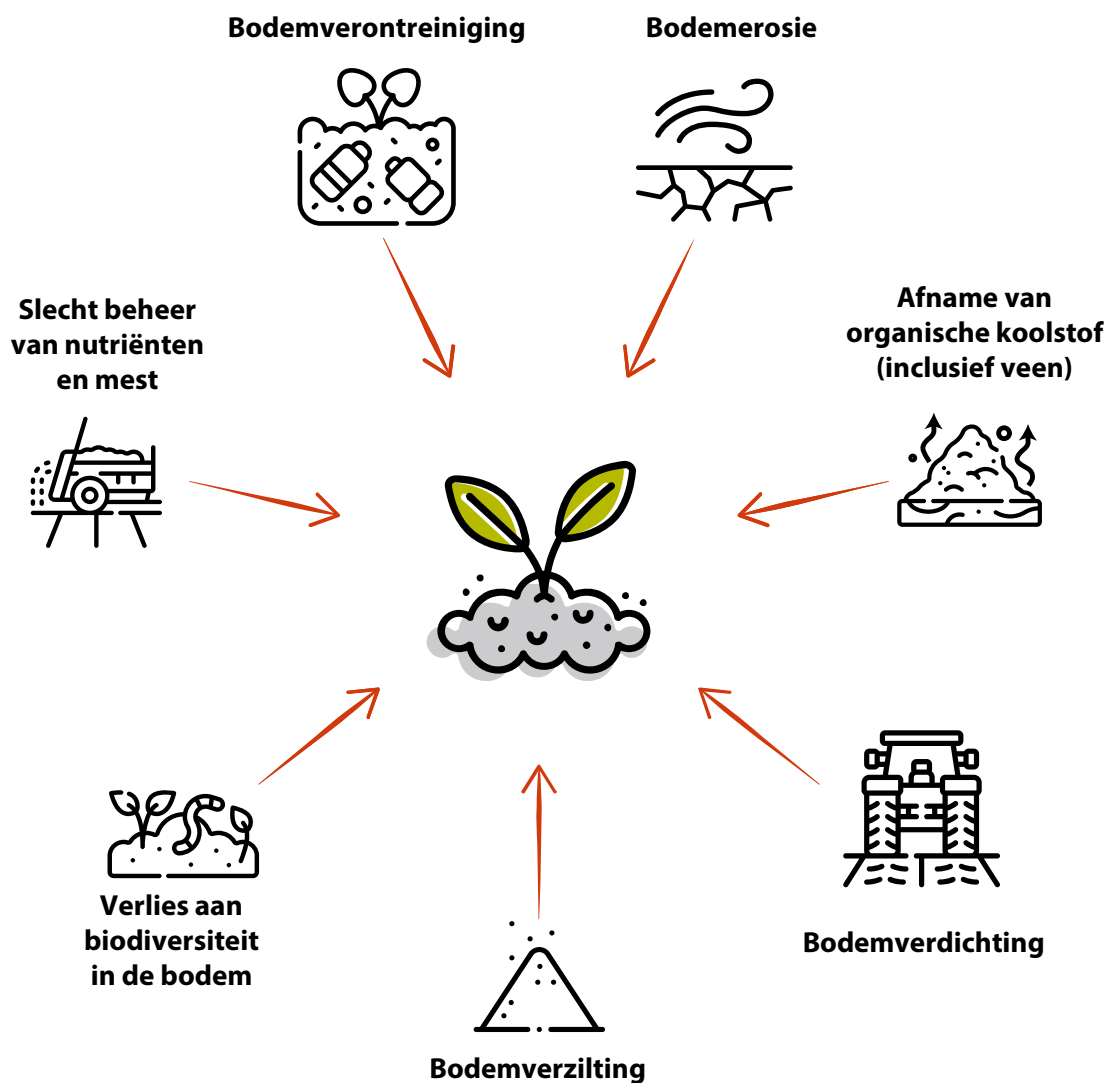
6

Verzeker toegang tot duurzaam beheer van water en sanitatie voor iedereen

Bron: ERK, op basis van de [duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties](#).

03 De Europese landbouwgronden staan onder druk door verschillende factoren³ (figuur 2).

Figuur 2 — Druk op Europese landbouwgrond



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

³ Caring for soil is caring for life, Annex 1 Status of soil health across Europe in 2020.

04 Organisch bodemmateriaal biedt nutriënten voor duurzame plantaardige productie. Organische koolstof is een belangrijk bestanddeel van het organisch bodemmateriaal. Het laagste organische koolstofgehalte in de EU wordt doorgaans aangetroffen in het Middellandse Zeegebied⁴. Het ontwateren van veengebieden leidt tot het weglekken van organische koolstof in de grond naar de atmosfeer. Uit gegevens van de Commissie⁵ blijkt dat veengebieden 8 % van de landoppervlakte van de EU beslaan, en dat daarvan naar schatting 50 % is ontwaterd. Daarmee is de EU wereldwijd de op een na grootste uitstoter van broeikasgassen uit ontwaterde organische bodems⁶.

05 Ongeveer 25 % van de bodems in de EU heeft een erosiepercentage dat de aanbevolen duurzaamheidsdrempel (2 ton per hectare per jaar)⁷ overschrijdt, wat betekent dat het ecosysteem van de bodem verder achteruit zal gaan. Daarnaast lopen de meeste bodems in de EU risico op verlies aan biodiversiteit⁸, waarbij bouwkruiden het meest worden bedreigd. Alleen in Finland, Polen, Portugal, Slowakije en Zweden wordt het risico voor meer dan 40 % van het areaal aangemerkt als laag of gematigd⁹.

06 Voor nutriënten is de belangrijkste gegevensbron de nutriëntenbalans¹⁰, waarvan stikstof het belangrijkste onderdeel is. Mest is de meest voorkomende bron van stikstof in de bodem. De brutostikstofbalans per hectare (*kader 1*) bedroeg 49 kg/ha stikstof op EU-niveau voor de periode 2012-2015, waarbij de hoogste, meest vervuilende waarden werden genoteerd in Cyprus (187,8 kg/ha) en Nederland (173,3 kg/ha). In de periode 2016-2019 werd de hoogste bekende waarde 190,6 kg/ha geregistreerd in Nederland.

⁴ Zie "A map of the topsoil organic carbon content of Europe generated by a generalized additive model", De Brogniez et al., 2015.

⁵ Caring for soil is caring for life, Annex 1 Status of soil health across Europe in 2020.

⁶ Reporting greenhouse gas emissions from organic soils in the European Union: challenges and opportunities, Proceedings of the Greifswald Mire Centre 02/2018.

⁷ A Soil Erosion Indicator for Supporting Agricultural, Environmental and Climate Policies in the European Union, Panagos et al., 2020.

⁸ Global Soil Biodiversity Atlas, Orgiazzi et al., 2016, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.

⁹ A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity, Orgiazzi et al., 2016.

¹⁰ Verslag van de Commissie over de uitvoering van de nitratenrichtlijn (2016-2019).

Kader 1

Brutostikstofbalans

De brutostikstofbalans is een indicator van het potentiële gevaar van een overschot of tekort aan een belangrijke nutriënt voor de bodem en voor planten. Deze balans laat het verband zien tussen landbouwactiviteiten en de gevolgen daarvan voor het milieu, waarbij de factoren worden vastgesteld die het stikstofoverschot of -tekort bepalen, alsook de trends in de loop der tijd.

Stikstof is een belangrijk element voor de groei van planten. Een aanhoudend tekort aan deze nutriënt kan leiden tot bodemaantasting en -erosie. Bij overmatig gebruik kan stikstof leiden tot verontreiniging van het oppervlakte- en grondwater en eutrofiëring.

De brutostikstofbalans meet onder meer de stikstof die wordt uitgestoten door de veestapel en het gebruik van mest en kunstmest. Het wordt berekend op basis van het verschil tussen de input en output van stikstof op landbouwgrond.

Bron: Eurostat.

Oplossingen voor bodem- en mestbeheer

07 In haar richtsnoeren inzake duurzaam bodembeheer¹¹ beschrijft de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties landbouwpraktijken die de druk op de bodem tot een minimum beperken, zoals het gebruik van dekgewassen, minimale grondbewerking, vruchtwisseling, optimaal gebruik van nutriënten en bescherming van koolstofrijke bodems. In deze richtsnoeren worden ook praktijken genoemd die moeten worden vermeden, zoals het verbranden van vegetatie en overbemesting.

08 In de [EU-bodemstrategie voor 2030](#) staat dat “[er] op EU-niveau echter nog geen gemeenschappelijke definitie van duurzaam bodembeheer [bestaat] die voldoende concreet en volledig is om afdwingbaar te zijn”.

¹¹ [Voluntary guidelines on sustainable soil management](#), Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties 2018.

De rol van de EU

09 Bodem- en mestbeheer staan politiek in de belangstelling: het Europees Parlement heeft twee resoluties aangenomen over [bodembescherming](#) en [nitraten](#), de EU-bodemstrategie voor 2030 is vastgesteld en de Commissie bereidt voor 2023 een wetgevingsinitiatief voor inzake bescherming, duurzaam beheer en herstel van EU-bodems.

10 Het Europees Parlement erkende in zijn resoluties het belang van bodem en meststoffen, alsook de noodzaak om bedreigingen aan te pakken en deze op een duurzamere manier te beheren. De EU-bodemstrategie voor 2030 biedt een kader om de bodem te beschermen en te herstellen, en ervoor te zorgen dat deze duurzaam wordt gebruikt. In de strategie worden concrete maatregelen voorgesteld die vóór 2030 moeten worden genomen, in overeenstemming met de doelstelling om uiterlijk in 2050 een gezonde bodem te bereiken.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de nitratenrichtlijn

11 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) was in de periode 2014-2020 goed voor meer dan een derde van de EU-begroting, te weten 408 miljard EUR. Het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder de bodem, is een van de drie hoofddoelstellingen van het GLB. Het GLB omvat een reeks instrumenten die aan de verwezenlijking van deze doelstelling moeten bijdragen ([kader 2](#)).

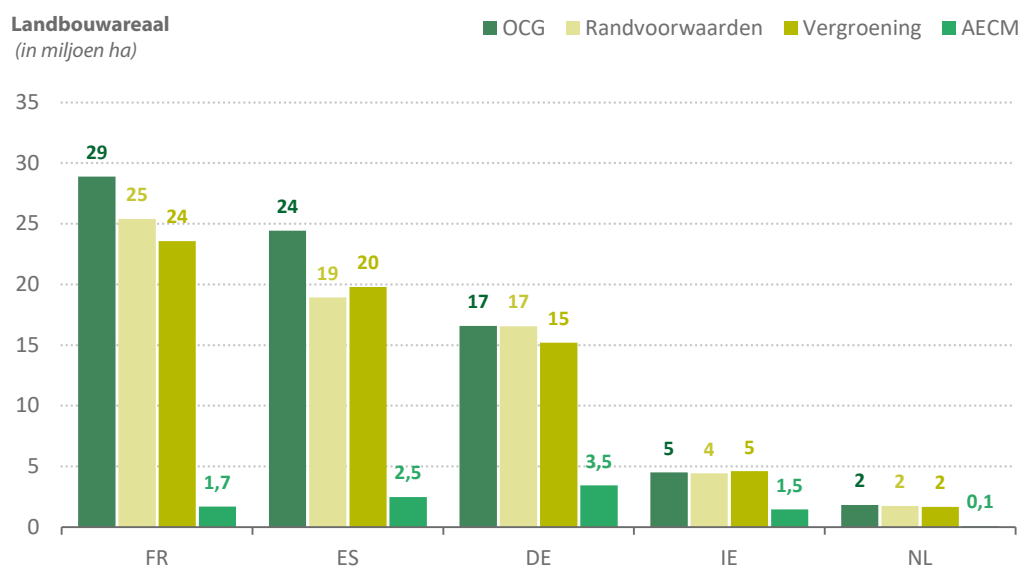
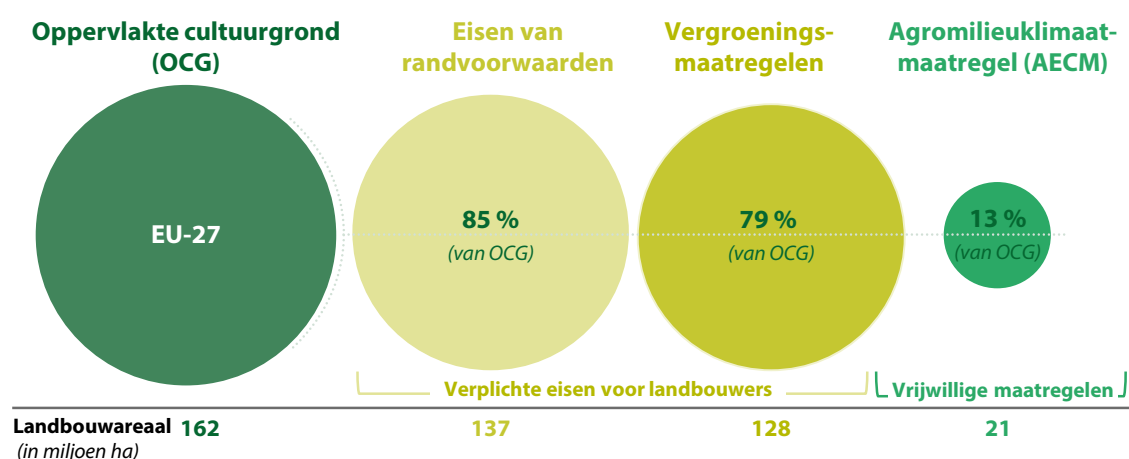
Kader 2

GLB-instrumenten en milieueisen die relevant zijn voor het bodem- en mestbeheer

- Uit hoofde van de **randvoorwaarden** zijn de meeste ontvangers van GLB-betalingen gehouden om regels na te leven die voortvloeien uit de EU-milieuwetgeving en om landbouwgrond in een goede landbouw- en milieueconditie te houden. De randvoorwaarden bestaan uit dwingende voorschriften die eisen bevatten met betrekking tot mestbeheer en de bodem, zoals een minimale bodembedekking, het behoud van organisch bodemmateriaal en het voorkomen van erosie. Deze voorschriften zijn vastgelegd in de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) en normen voor een goede landbouw- en milieueconditie (GLMC).
- **Vergroeningspraktijken** zijn gericht op de verwezenlijking van bodembeschermingsdoelstellingen, zoals gewasdiversificatie of de instandhouding van blijvend grasland. Sommige ecologische aandachtsgebieden (EAG's) kunnen ook bevorderlijk zijn voor de bodem.
- In het kader van de programma's voor plattelandsontwikkeling (PPO's) kunnen de lidstaten de **agromilieuklimaatverbintenissen** ondersteunen, die betrekking hebben op vrijwillige milieuvriendelijke landbouwpraktijken en een grotere inspanning vergen dan de verplichte voorschriften. Zij kunnen ook andere maatregelen ondersteunen die een impact kunnen hebben op bodem en mest, zoals steun voor biologische landbouw, investeringen, kennisuitwisseling en adviesdiensten.

12 **Figuur 3** toont het percentage voor de bodem relevante GLB-instrumenten in verhouding tot de oppervlakte cultuurgrond in de EU en in de vijf lidstaten die wij voor de controle hebben geselecteerd. Dit percentage verschilt per lidstaat, maar de vrijwillige agromilieuklimaatmaatregelen (agri-environment-climate measures, AECM) worden op een veel kleiner gebied toegepast dan de randvoorwaarden en de vergroeningspraktijken.

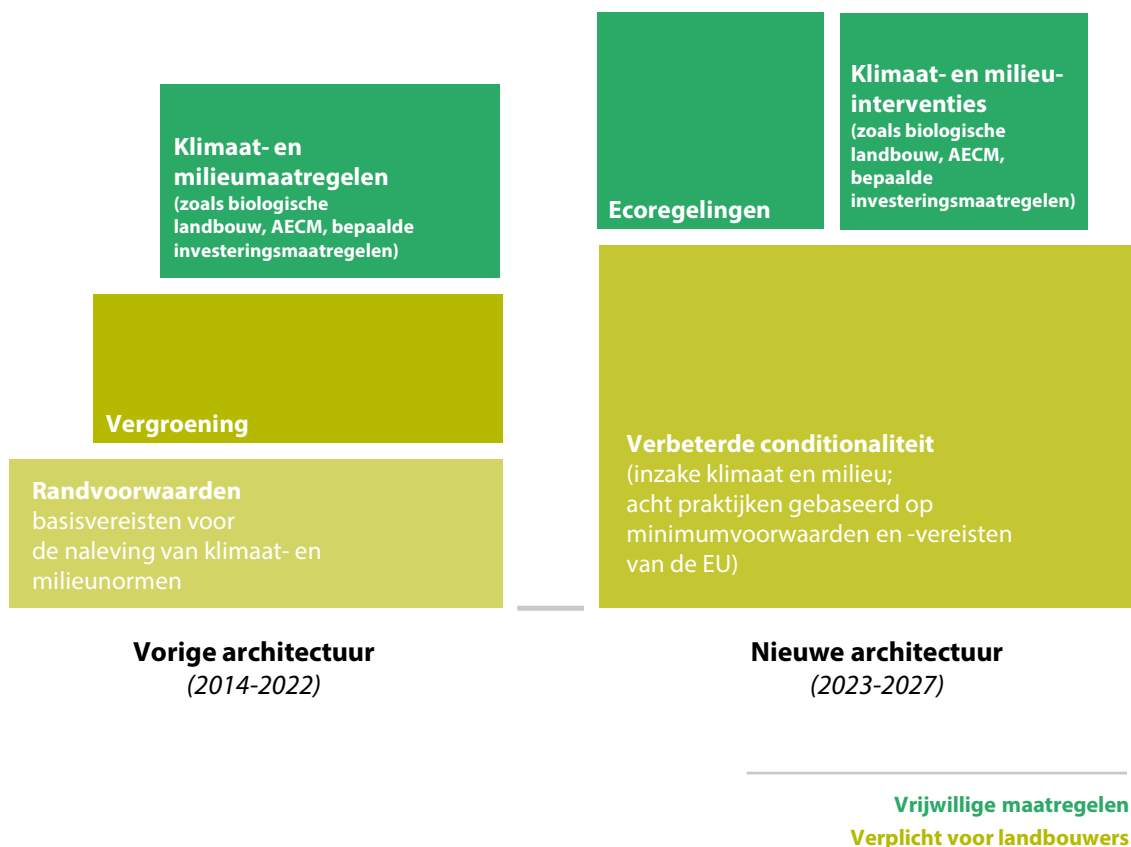
Figuur 3 — Landbouwareaal waarvoor milieueisen golden in 2020



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

13 De programmeringsperiode 2014-2020 werd verlengd tot 2022. Elke lidstaat moet zijn GLB-maatregelen vastleggen in zijn strategisch plan voor 2023-2027. In [figuur 4](#) wordt de nieuwe groene architectuur vergeleken met die van de vorige programmeringsperiode.

Figuur 4 — De groene architectuur van het vorige en het nieuwe GLB



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

14 De nitratenrichtlijn concentreert zich op nutriëntenverontreiniging door de landbouw en stelt grenswaarden vast voor het op- of inbrengen van stikstof uit dierlijke mest in verontreinigde gebieden ([bijlage I](#)). In het kader van deze richtlijn worden goede landbouwpraktijken bevorderd zoals het op of in de bodem brengen van passende hoeveelheden nutriënten voor gewassen, het alleen op of in de bodem brengen van nutriënten in geschikte groei- en klimaatomstandigheden en het vermijden van het op of in de bodem brengen van nutriënten in perioden met zware regenval of op bevroren land.

De rol van de Commissie en de lidstaten

15 Het [beginsel van gedeeld beheer](#) is van toepassing op het GLB en het [subsidiariteitsbeginsel](#) op de nitratenrichtlijn. De Commissie en de lidstaten zijn dus samen verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid.

16 De Commissie stelt landbouw-, milieu- en klimaatwetgeving en -beleid voor en voert deze uit, waaronder het GLB en de nitratenrichtlijn. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid, in nauwe samenwerking met de Commissie, door middel van nationale plannen en programma's.

17 Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om een te hoog nitraatgehalte van het water aan te pakken en moeten zij aantonen dat de maatregelen toereikend zijn. De Commissie moet de gevolgen van de door de lidstaten genomen maatregelen op de waterkwaliteit monitoren en om verdere maatregelen verzoeken wanneer deze ontoereikend zijn. Hoewel de nitratenrichtlijn zelf niet in sancties voorziet, kan de Commissie, indien de lidstaten in het kader van die richtlijn onvoldoende maatregelen nemen, deze lidstaten voor het Europees Hof van Justitie dagen.

EU-financiering

18 De Commissie beschikt niet over ramingen van de GLB-uitgaven voor bodem en mest. We hebben getracht een waarde te verkrijgen door de traceringsmethode toe te passen die de Commissie gebruikt. Hoewel wij deze methode in het verleden hebben bekritiseerd¹², hebben wij deze gebruikt om een orde van grootte van de uitgaven te krijgen, aangezien er geen andere methode beschikbaar is. Met deze methode schatten we de GLB-financiering voor duurzaam bodem- en mestbeheer op ongeveer 85 miljard EUR voor de periode 2014-2020.

¹² Speciaal verslag 09/2022: "Klimaatuitgaven in de EU-begroting 2014-2020".

Reikwijdte en aanpak van de controle

19 Deze controle had tot doel te beoordelen of de Commissie en de lidstaten doeltreffend gebruik hebben gemaakt van de beschikbare EU-instrumenten voor het duurzaam beheren van landbouwgrond en mest. We onderzochten met name:

- o of de aan de rechtstreekse betalingen aan landbouwers verbonden voorwaarden (normen van randvoorwaarden en vergroeningspraktijken) ambitieus genoeg waren;
- o of de vrijwillige GLB-maatregelen voor plattelandsontwikkeling doelgericht waren en voldoende werden gefinancierd, en
- o het effect van afwijkingen uit hoofde van de nitratenrichtlijn en of de Commissie ervoor zorgt dat haar voorschriften inzake mestbeheer worden toegepast.

20 Wij hebben ook gekeken of zij de verkregen resultaten hebben beoordeeld en de juiste conclusies hebben getrokken om zich voor te bereiden op toekomstige uitdagingen. Het wetgevingsinitiatief dat de Commissie in 2023 aan het voorbereiden is, biedt de mogelijkheid de normen voor bodem- en mestbeheer aan te scherpen en de verzameling, monitoring en evaluatie van gegevens over bodemkwaliteit te verbeteren. Wij verwachten dat onze controle in dit verband een toegevoegde waarde biedt.

21 Ons toepassingsgebied had betrekking op GLB-maatregelen en de voor het mestbeheer relevante maatregelen die genomen zijn ter uitvoering van de nitratenrichtlijn. We hebben tijdens onze controle niet gekeken naar bebossing, die een rol speelt bij de bescherming van de bodem; dit toepassingsgebied wordt namelijk behandeld in ons recente [speciale verslag over bossen](#).

22 Wij hebben gekeken naar de periode 2014-2020, zij het met een vooruitblik naar de periode 2023-2027. We hielden vraaggerekken met ambtenaren van de Commissie en onderzochten documentatie van de Commissie om na te gaan hoe de instelling de behoefte aan EU-maatregelen had beoordeeld, die maatregelen had ontworpen, de uitvoering ervan had gemonitord en de effecten ervan had geëvalueerd. We hebben ook controles uitgevoerd bij relevante autoriteiten in Duitsland (Nedersaksen), Ierland, Spanje (Andalusië), Frankrijk en Nederland, waar we:

- controle-informatie verzamelden door analyse van documenten en gegevens;

- vraaggesprekken hielden met vertegenwoordigers van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen en uitvoeren van EU-maatregelen.

23 Wij selecteerden deze lidstaten op basis van specifieke kenmerken, zoals de aard van de bedreigingen voor landbouwgronden en de stikstofbalans (zie *bijlage II*).

24 Ten slotte hebben wij de nationale autoriteiten van de overige 22 lidstaten een vragenlijst toegezonden, waarvan er 19 hebben geantwoord. Wij hebben de ontvangen antwoorden geanalyseerd en, in combinatie met onze andere bronnen van bewijs, gebruikt bij het opstellen van onze opmerkingen.

Opmerkingen

De voorwaarden voor rechtstreekse betalingen zijn niet streng genoeg voor duurzaam bodembeheer

Met de normen van randvoorwaarden kunnen bedreigingen voor het bodem- en mestbeheer worden aangepakt

25 De eisen van randvoorwaarden gelden voor ongeveer 85 % van het EU-landbouwareaal¹³ (zie [figuur 3](#)). Hierdoor vormen zij een potentieel nuttig instrument om de problemen op het gebied van bodem- en mestbeheer in de EU aan te pakken. Wij hebben beoordeeld in hoeverre de normen (relevante GLMC's en RBE's) een goede benutting van dit potentieel mogelijk maken door de gestelde eisen in de geselecteerde lidstaten te evalueren. Daarnaast zijn we nagegaan in hoeverre dit potentieel wordt beperkt door overlappende normen.

26 De GLB-verordening¹⁴ bevat drie normen die relevant zijn voor het bodembeheer. Deze zijn bedoeld om praktijken die gunstig zijn voor de bodem te bevorderen en schadelijke praktijken te verbieden. Zij hebben betrekking op een minimale bodembedekking (GLMC 4), minimale grondbeheerpraktijken om erosie tegen te gaan (GLMC 5) en de handhaving van organisch materiaal in de bodem (GLMC 6).

27 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van specifieke eisen op nationaal niveau, waardoor zij zich kunnen concentreren op de belangrijkste problemen waarmee zij te kampen hebben. In Ierland bijvoorbeeld, waar de meeste landbouwgrond wordt gebruikt voor begrazing door vee, hebben de autoriteiten de GLMC 5-eisen toegespitst op het voorkomen van overbegrazing en de vertrapping van de bodem. In Frankrijk is verticaal ploegen verboden voor percelen met een helling van meer dan 10 %.

¹³ Waarde voor 2020 gebaseerd op de indicator "*Agricultural area subject to environmental requirements*".

¹⁴ Bijlage II bij [Verordening \(EU\) nr. 1306/2013](#) van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

28 Naast de drie bodemgerelateerde normen vallen de artikelen 4 en 5 van de nitratenrichtlijn ook onder het toepassingsgebied van de randvoorwaarden op grond van RBE 1 (bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten). Dit geldt voor alle begunstigen in gebieden die als nitraatgevoelige zones zijn aangewezen. Wij hebben de door de lidstaten gestelde eisen ter waarborging van een duurzaam mestbeheer geëvalueerd (zie **kader 3** voor een voorbeeld van deze eisen in Frankrijk). Daarbij hebben we geconstateerd dat in Nederland de eisen van RBE 1 weliswaar zijn vastgesteld, maar dat deze ook reeds gebruikelijke praktijken omvatten, zoals een verbod op het op- of inbrengen van mest op bouwland met een helling van 18 % of meer.

Kader 3

In Frankrijk gestelde eisen op grond van RBE 1

- 1) Inachtneming van de perioden waarin het op- of inbrengen van mest verboden is
- 2) Aanwezigheid van voldoende mestopslagcapaciteit
- 3) Inachtneming van de stikstofbemestingsbalans
- 4) Bodemanalyse
- 5) Naleving van de jaarlijkse grenswaarde van 170 kg/ha stikstof voor de oppervlakte cultuurgrond
- 6) Naleving van specifieke uitrijvoorwaarden
- 7) Aanwezigheid van een plantendek om lekkage van stikstof tijdens perioden van regen te beperken
- 8) Aanwezigheid van een permanent plantendek langs bepaalde waterlopen

29 Wij hebben ook geconstateerd dat het uitgebreide toepassingsgebied van RBE 1 overlapt met de GLMC's. Dit vormt een beperking op de mogelijkheden om bedreigingen voor het bodem- en mestbeheer aan te pakken. Zo geldt in Frankrijk GLMC 4 inzake minimale bodembedekking alleen voor nitraatgevoelige zones, hetgeen al een voorwaarde is die in het kader van RBE 1 wordt toegepast. Daardoor bleef in 2017 11 % van het bouwland in Frankrijk braak liggen. In Ierland, Duitsland en Nederland overlappen de eisen van GLMC 1 met de eisen van RBE 1. De Commissie bevestigde dat het doel van GLMC 4 erin bestaat de minimale bodembescherming aan

te pakken, ongeacht de maatregelen die in het kader van de nitratenrichtlijn zijn gepland.

De eisen van randvoorwaarden kunnen bijdragen tot een goede bodemkwaliteit, maar leiden vaak tot beperkte verbeteringen in bestaande landbouwpraktijken

30 De lidstaten moeten eisen vaststellen die een positief effect hebben op de bodemgezondheid. Het niveau van de eisen is geschikt wanneer de toepassing van de normen een positieve uitwerking begint te krijgen op de bodemkwaliteit van grote gebieden. In de beginfase van het randvoorwaardenbeleid meldden wij in ons [Speciaal verslag nr. 8 van 2008](#) dat de eisen en normen van randvoorwaarden, aangezien zij voor alle landbouwers gelden, op een deugdelijk minimumniveau moesten worden vastgesteld. Wij hebben de normen en eisen in de geselecteerde lidstaten en de informatie bij de Commissie geanalyseerd om na te gaan of het niveau van de eisen hoog genoeg is.

31 In het verslag van de Commissie over de beoordeling van de prestaties van het GLB wordt erkend dat “[de lidstaten] [o]ver het geheel genomen de beschikbare aanpassingsinstrumenten uit het GLB (bijv. randvoorwaarden) echter niet volledig [hebben] benut”¹⁵. In haar evaluatie van de GLB-maatregelen met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen¹⁶ concludeerde de Commissie dat de lidstaten een minimalistische aanpak kozen voor bepaalde meer algemene randvoorwaarden en vergroeningsvoorwaarden. Onze analyse van geselecteerde lidstaten bevestigt die conclusie voor bodem- en mestbeheer. We constateerden dat de eisen van de lidstaten uit hoofde van bodemgerelateerde normen vaak weinig of geen veranderingen in de bestaande landbouwpraktijken vereisten.

32 Wij hebben gekeken naar het aantal gevallen van non-conformiteit dat de nationale autoriteiten in de geselecteerde lidstaten hebben vastgesteld. In Nederland bijvoorbeeld is er in de periode 2016-2021 sprake van nul gevallen van non-conformiteit voor de drie bodemgerelateerde normen. Dit wijst erop dat deze normen niet veeleisend zijn.

¹⁵ [COM\(2021\) 815 final](#), Verslag over de uitvoering van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader, 16.12.2021, blz. 8.

¹⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie (samenvatting van de evaluatie), [SWD\(2021\) 425 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), blz. 2.

33 GLMC 4 betreffende minimale bodembedekking is van toepassing op bouwland. In Ierland, waar 92 % van de oppervlakte cultuurgrond grasland is, geldt de norm dus slechts voor een beperkt gebied. In Spanje en Duitsland worden met deze GLMC beperkingen opgelegd aan landbouwers. In Spanje bijvoorbeeld heeft de op hellingen gerichte GLMC met aanvullende eisen ten aanzien van braakland en blijvende teelten geleid tot een relatief groot aantal gevallen van non-conformiteit.

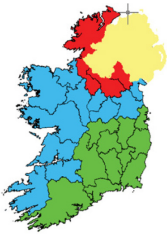
34 Wij hebben in geen van de vijf geselecteerde lidstaten aanwijzingen gevonden dat GLMC 6, die betrekking heeft op de handhaving van het gehalte aan organisch materiaal in de bodem door het verbranden van stoppels te verbieden, wijzigingen in de bestaande landbouwpraktijken vereist.

35 Dit geldt ook voor GLMC 5 inzake minimaal grondbeheer, zij het in mindere mate. Een voorbeeld hiervan is het verbod op het bewerken van drassige percelen in Frankrijk, dat reeds een gangbare praktijk is.

36 Wij vonden wel goede praktijken die de doeltreffendheid van de bestaande regelingen voor duurzaam mestbeheer versterkten. Met name drie van de geselecteerde lidstaten (Duitsland, Ierland en Nederland) hebben hun hele grondgebied als nitraatgevoelige zone aangewezen, waardoor het toepassingsgebied van RBE 1 maximaal is.

37 In Ierland worden de vereisten voor mestopslagcapaciteit en de verboden perioden voor het uitrijden van mest gedifferentieerd toegepast in drie zones die worden gedefinieerd op basis van parameters zoals bodemtype en regenval (zie [figuur 5](#)). Ierland heeft in het kader van RBE 1 ook bepalingen inzake het gebruik van fosfaten en stikstof uitgevoerd. Dit is niet verplicht, maar beantwoordt aan een specifieke nationale behoefte, aangezien Ierland een van de grootste fosforoverschotten in de EU heeft.

Figuur 5 — Regionalisering van twee essentiële onderdelen van RBE 1 in Ierland

Zones	Essentieel onderdeel: naar zone vereiste opslagcapaciteit	Essentieel onderdeel: verboden uitrijperiode naar zone																				
	A 16 weken	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Type meststof</th> <th>Begindatum</th> <th>Zone A</th> <th>Zone B</th> <th>Zone C</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Chemisch</td> <td>15 sept tot</td> <td>12 jan</td> <td>15 jan</td> <td>31 jan</td> </tr> <tr> <td>Biologisch</td> <td>15 okt tot</td> <td>12 jan</td> <td>15 jan</td> <td>31 jan</td> </tr> <tr> <td>Stalmest</td> <td>1 nov tot</td> <td>12 jan</td> <td>15 jan</td> <td>31 jan</td> </tr> </tbody> </table>	Type meststof	Begindatum	Zone A	Zone B	Zone C	Chemisch	15 sept tot	12 jan	15 jan	31 jan	Biologisch	15 okt tot	12 jan	15 jan	31 jan	Stalmest	1 nov tot	12 jan	15 jan	31 jan
	Type meststof		Begindatum	Zone A	Zone B	Zone C																
	Chemisch		15 sept tot	12 jan	15 jan	31 jan																
	Biologisch		15 okt tot	12 jan	15 jan	31 jan																
	Stalmest		1 nov tot	12 jan	15 jan	31 jan																
B 18 weken																						
C (Donegal & Leitrim) 20 weken																						
C (Cavan & Monaghan) 22 weken																						

Bron: Department of Agriculture, Food and the Marine, [Cross Compliance Requirements — Explanatory handbook](#), blz. 11 en 13.

38 In Duitsland en Frankrijk hebben de autoriteiten de conditionaliteitsvereisten in door nitraten verontreinigde gebieden aangescherpt. In Spanje zijn de GLMC 6-eisen ook van toepassing op het gebruik van drijfmest, waardoor het toepassingsgebied van de eisen ook naar niet-nitraatgevoelige zones wordt uitgebreid.

Het ambitieniveau en het effect van de randvoorwaarden op het duurzaam bodem- en mestbeheer worden nog steeds zelden beoordeeld

39 De Commissie voerde een jaarlijkse beoordeling uit van de maatregelen die de lidstaten hebben genomen ter uitvoering van de GLMC, vanuit het oogpunt van volledigheid en verenigbaarheid met de bepalingen van [Verordening \(EU\) nr. 1306/2013](#). Zij sprak zich echter niet uit over het ambitieniveau van de normen.

40 In haar evaluatie van de nationale strategische GLB-plannen stelt de Commissie dat bij de beoordeling van de milieu- en klimaatambities rekening moet worden gehouden met alle GLB-instrumenten in hun onderlinge samenhang, en niet alleen met de conditionaliteit. De Commissie voert daarom een holistische beoordeling uit van de milieuambities van het GLB, zonder onderscheid te maken tussen verplichte conditionaliteitsvereisten en vrijwillige maatregelen.

41 In ons verslag van 2016 [over cross-compliance](#) stelden wij vast dat de Commissie onvoldoende toezicht houdt op de randvoorwaarden. Dit wordt bevestigd door de effectbeoordeling bij de wetgevingsvoorstellen voor het GLB na 2020¹⁷.

42 Het effect van de randvoorwaarden op duurzaam bodem- en mestbeheer wordt nog steeds zelden beoordeeld. Dit was ook het geval in de vijf door ons geselecteerde lidstaten. Onze enquête heeft dit gebrek aan beoordeling bevestigd: uit slechts een klein aantal van de verstrekte antwoorden bleek dat een dergelijke beoordeling plaatsvindt. In november 2020 publiceerde de Commissie echter een specifieke [studie over de effecten van het GLB op duurzaam bodembeheer](#).

De voorwaarden voor rechtstreekse betalingen voor de periode 2023-2027 zijn onvoldoende bijgesteld

43 Meer dan de helft van de respondenten van onze enquête antwoordde dat de regels van randvoorwaarden voor bodembescherming voor de periode 2014-2022 niet significant waren gewijzigd. Slechts 13 % van de respondenten maakte melding van wijzigingen in de GLMC's die zij van bijzonder belang achten voor de bescherming van landbouwgronden en/of het mestbeheer in de GLB-periode 2023-2027. Om het risico van onvoldoende wijzigingen in de inhoud van de conditionaliteitsvereisten voor de periode 2023-2027 beter te kunnen beoordelen, hebben wij de belangrijkste normen en eisen voor die periode in de vijf door ons gecontroleerde lidstaten beoordeeld.

44 Een belangrijke verandering in de opzet van het GLB voor de periode 2023-2027 is de opname van de eis om klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken toe te passen, beter bekend als "vergroening", in een verbeterde conditionaliteit (zie paragraaf [13](#)). Een belangrijk gevolg van deze verandering is dat het aantal landbouwbedrijven dat is vrijgesteld van vergroening en de eis dat een bredere populatie de normen hanteert, worden beperkt. Wij hebben vastgesteld dat dergelijke vrijstellingen van vergroeningsregels in de periode 2014-2022 op grote schaal werden gehanteerd ([kader 4](#)).

¹⁷ SWD(2018) 301 final, 1.6.2018, deel 1/3, blz. 9.

Kader 4

Vrijstellingen van vergroeningseisen

In Frankrijk moest in de periode 2017-2019 volgens onze schatting slechts ongeveer 35 % van de landbouwbedrijven de drie vereiste vergroeningspraktijken (gewasdiversificatie, instandhouding van blijvend grasland, ecologische aandachtsgebieden) toepassen.

In Ierland is 94 % van de landbouwbedrijven vrijgesteld van de toepassing van gewasdiversificatie en de aanleg van ecologische aandachtsgebieden, voornamelijk omdat 90 % van het landbouwareaal blijvend grasland is.

De door de EU-wetgeving ingevoerde drempelwaarde van 15 ha voor de bedrijfsgrootte lijkt in het geval van Spanje te hoog vanwege de structuur van de landbouwsector, waardoor veel uitzonderingen op de aanleg van EAG's mogelijk zijn: in 2020 was 64 % van de bedrijven vrijgesteld van het EAG-vereiste.

45 Het effect van deze uitbreiding van de vergroeningseisen naar een grotere populatie dreigt echter gering te zijn. In twee van onze eerdere speciale verslagen over [vergroening](#) en [biodiversiteit op landbouwgrond](#) werd al gewezen op de beperkte effecten van vergroening op veranderingen in landbouwpraktijken. Volgens een recente Duitse studie, waarin de bijdrage van vergroeningsmaatregelen aan de vermindering van bedreigingen voor landbouwgronden wordt beoordeeld¹⁸, bedraagt de jaarlijkse landbouwsubsidie die aan landbouwbedrijven wordt betaald voor vergroening 1,5 miljard EUR, terwijl de kosten voor landbouwbedrijven werden geraamd op 190 miljoen EUR. In het verslag werd geconcludeerd dat met hoge financieringsbedragen slechts geringe milieueffecten werden bewerkstelligd.

46 In de [verordening van 2021](#) betreffende de strategische plannen voor het GLB is het beginsel vastgelegd dat de lidstaten meer ambitie moeten tonen met betrekking tot milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen. Eén voorbeeld uit de verordening was de vervanging van een eis inzake gewasdiversificatie door een strengere eis inzake vruchtwisseling. In onze analyse hebben wij geen gevallen vastgesteld waarin de voorwaarden werden versoepeld, met uitzondering van GLMC 6 (zie paragraaf [47](#)). We stelden evenwel vast dat de milieuautoriteit in Frankrijk bij de beoordeling van het

¹⁸ [Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten](#) — Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt “Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II”, Norbert Röder, Andrea Ackermann, Sarah Baum, Johannes Wegmann — Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig, Jörn Strassemeyer, Franz Pöllinger — Julius-Kühn-Institut, Kleinmachnow, 71/2021.

strategisch plan duidelijk het risico van een beperkte toename van de milieumambitie heeft onderkend.

47 De Commissie concludeerde dat de nieuwe invulling van de eerdere GLMC 4-norm inzake minimale bodembedekking vollediger was. Zij concludeerde echter ook dat de eerdere GLMC 5-norm geen significante wijzigingen heeft ondergaan. Bovendien stelde zij vast dat de eerdere GLMC 6-norm niet wezenlijk was gewijzigd, hoewel de oorspronkelijke doelstelling erin bestond organisch materiaal in de bodem te beschermen door middel van passende praktijken en zich niet beperkte tot het verbod op het verbranden van stoppels. De nieuwe versie van deze GLMC heeft uitsluitend betrekking op deze laatste praktijk en bijgevolg werden de voorwaarden in feite versoepeld.

48 Uit onze analyse bleek ook dat, ondanks bepaalde verbeteringen in bijvoorbeeld Spanje en Duitsland, de veranderingen in de voorwaarden voor de uitvoering van de bodemgerelateerde GLMC's voor de periode 2023-2027 over het geheel genomen beperkt zijn gebleven in vergelijking met die voor de periode 2014-2022 (*bijlage III*).

49 Het EU-kader voor 2023-2027 omvat een nieuwe RBE ter handhaving van een aantal bepalingen van de [kaderrichtlijn water](#). Wij achten deze toevoeging van belang voor het mestbeheer. In Spanje bijvoorbeeld verbiedt deze nieuwe RBE het aanleggen of onderhouden van mesthopen of hopen van andere anorganische meststoffen die kunnen leiden tot het wegsijpelen van nitraten uit de bodem.

50 De RBE ter handhaving van de uitvoering van de nitratenrichtlijn blijft echter op EU-niveau ongewijzigd van toepassing¹⁹ voor de periode 2023-2027. Wij vonden slechts één voorwaarde (geen mest stapelen tijdens de regenperioden tussen 1 september en 31 maart) die zal worden toegevoegd aan het bestaande RBE-kader (in Andalusië, Spanje). In Ierland konden wij geen belangrijke wijzigingen in de uitvoering van de RBE vaststellen, terwijl de RBE in Nederland en Frankrijk ten tijde van de controle nog niet was geactualiseerd.

¹⁹ Bijlage III bij [Verordening \(EU\) 2021/2115](#) van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen).

51 Met het oog op de bescherming van koolstofrijke bodems bevat het kader voor de periode 2023-2027 een nieuwe GLMC inzake de bescherming van wetlands en veengebieden (GLMC 2). Volgens de Commissie hebben elf lidstaten besloten GLMC 2 met ingang van 2023 toe te passen. [Verordening \(EU\) 2021/2115](#) maakt het mogelijk de uitvoering ervan uit te stellen tot 2024 of 2025, aangezien er mogelijk nog voorbereidende werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Wij hebben vastgesteld dat geen van de geselecteerde lidstaten in staat is deze GLMC vóór 2024 op hun gehele grondgebied uit te voeren.

Beperkte doelgerichtheid van vrijwillige maatregelen en onvoldoende beoordeling van de effecten ervan

Weinig middelen voor plattelandsontwikkeling worden bestemd voor gebieden met de meest urgente bodemproblemen

52 Om het effect ervan te maximaliseren hadden volgens ons voldoende middelen moeten worden toegewezen aan gebieden met acute bodemproblemen. Wij hebben geanalyseerd of de agromilieubetalingen in dit opzicht doelgericht waren.

53 We hebben geconstateerd dat de Commissie een algemeen gebrek aan gerichte financiering heeft vastgesteld. In haar evaluatie van de GLB-maatregelen met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen²⁰ concludeerde de Commissie dat de lidstaten hebben geweigerd meer middelen toe te wijzen aan de meest doelgerichte maatregelen en dat het algemene beleidsontwerp onvoldoende rekening hield met bepaalde urgente aspecten en behoeften.

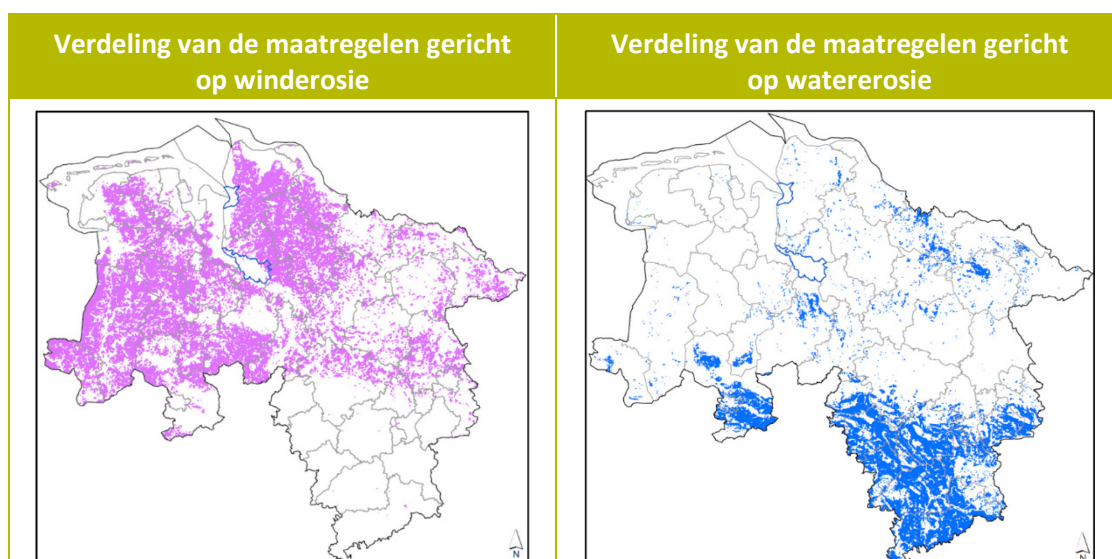
54 Uit onze evaluatie van geselecteerde programma's voor plattelandsontwikkeling blijkt dat er sprake is van een grote verscheidenheid aan benaderingen bij de inzet van agromilieuklimaatmaatregelen voor de aanpak van biodiversiteits-, water- en bodemproblemen, hetzij op basis van geografische criteria, hetzij naar type landbouw. Deze waren van invloed op de mate waarin middelen werden toegewezen aan gebieden met de meest acute bodemproblemen, alsook op het vermogen om het effect van de uitgaven vast te stellen.

²⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie (samenvatting van de evaluatie), [SWD\(2021\) 425 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), blz. 2.

55 In Spanje (Andalusië) waren de maatregelen die goed waren voor bijna alle geplande uitgaven voor de bodem, geografisch gericht. Hoewel de Spaanse autoriteiten 26 % van het landbouwareaal als zeer erosiegevoelig aanmerkten, had minder dan een kwart van de uitgaven in het kader van de bodemaatregelen betrekking op die risicogebieden.

56 Duitsland (Nedersaksen) besteedt een klein deel van de middelen aan bodemaatregelen en een groter deel aan de financiering van biodiversiteits- en watermaatregelen, waarvan sommige een indirecte bijdrage leveren aan bodembescherming. Voor de bodemaatregelen hebben de autoriteiten gebruikgemaakt van geografisch georiënteerde agromilieuklimaatmaatregelen ter bestrijding van winderosie in het noordelijke deel en watererosie in het zuidelijke deel van de regio (*figuur 6*). Deze maatregelen waren goed voor 3,7 % van de middelen en hadden betrekking op minder dan 0,2 % van het gesteunde gebied. Ze zouden bovendien een significant effect hebben gehad.

Figuur 6 – Verdeling van de agromilieuklimaatmaatregelen in Nedersaksen



Bron: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Opgesteld door het SLA (Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung).

57 Frankrijk (Midi-Pyrénées) heeft maatregelen ontwikkeld om het landbouwsysteem als geheel te verbeteren, in plaats van een geografisch gerichte aanpak van bodemproblemen te hanteren. Hoewel maatregelen die betrekking hebben op de biodiversiteit en water ook kunnen bijdragen tot bodembescherming,

blijkt uit een nationale studie dat er in alle Franse regionale PPO's te weinig aandacht wordt geschonken aan bodemproblemen²¹.

58 Voor bepaalde agromilieumaatregelen maakt Ierland gebruik van een driedelige aanpak gericht op specifieke soorten landbouwbedrijven. Zo staat één onderdeel bij voorrang open voor intensieve veehouders en landbouwers met meer dan 30 ha akkerbouwgewassen. Ondanks deze prioriteitstelling namen vooral kleine landbouwbedrijven of deeltijdlandbouwers eraan deel. Dit komt doordat de maatregel uit financieel oogpunt minder aantrekkelijk bleek dan verwacht voor grotere, voltijds operationele, intensieve landbouwbedrijven in het zuiden en oosten van het land, waar de door de landbouw veroorzaakte milieudruk het grootst is.

59 Nederland heeft alleen maatregelen ontwikkeld met betrekking tot biodiversiteit en water. Hoewel deze maatregelen positieve effecten op de bodem kunnen hebben, was geen van deze maatregelen gericht op gebieden met bekende bodemproblemen, zoals verdichting, afname van het organisch materiaal in de bodem, afname van de biodiversiteit of bodemerosie.

60 Wat de toereikendheid van de financiering betreft, zijn wij van mening dat de toewijzing van financiële middelen zowel de ernst van de geconstateerde bodemproblemen als de binnen de betreffende periode te behalen verbeteringen moeten weerspiegelen²². Dit laatste moet worden aangetoond door een adequaat bestedingsniveau en de vastgestelde streefdoelen.

61 Wij hebben vastgesteld dat de geselecteerde lidstaten in het algemeen de middelen hebben toegewezen op basis van criteria zoals de eerdere toepassing van soortgelijke maatregelen, de beschikbare financiële middelen en de aard van de vastgestelde behoeften.

62 In alle geselecteerde lidstaten maakten de bodemmaatregelen deel uit van een pakket milieumaatregelen dat betrekking had op de biodiversiteit, het water en de bodem. Het weinig doelgerichte karakter van de bodemmaatregelen maakt het moeilijk om de daarvoor bestemde uitgaven te kwantificeren. Waar het mogelijk was dit te kwantificeren, zoals in Spanje, Ierland en Duitsland, constateerden we een

²¹ Centre d'études et de prospective, "[Bilan des évaluations in itinere des Programmes de développement rural \(PDR\) régionaux](#)", nr. 162, maart 2021, blz. 4.

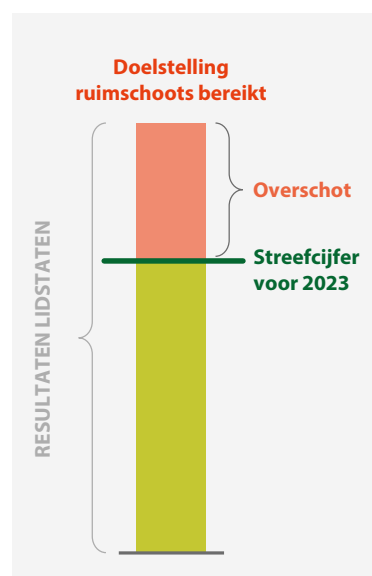
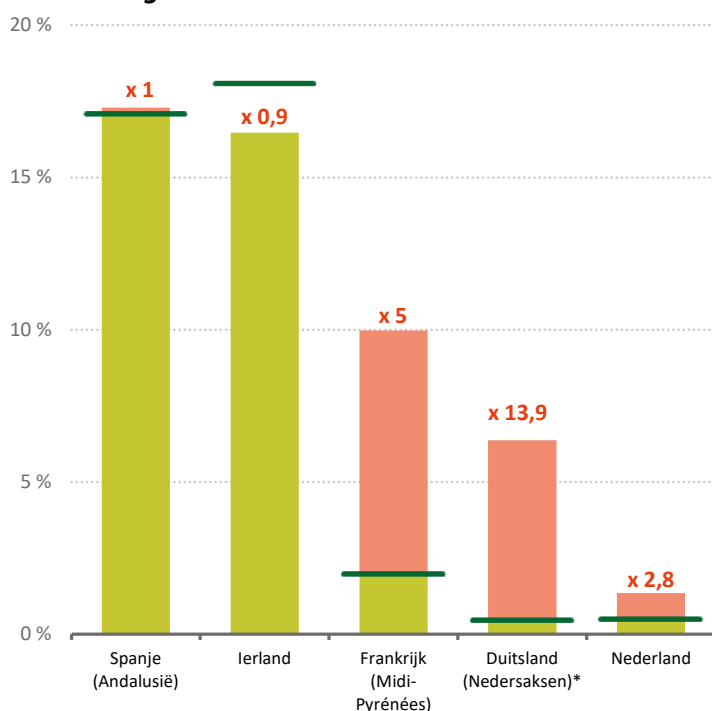
²² [Speciaal verslag nr. 7/2011](#): Is agromilieusteun goed opgezet en beheerd?, paragraaf 91.

aanzienlijke variatie in de voor bodemaatregelen toegewezen middelen, van 45,8 % van dit pakket in Ierland tot 3,9 % in Duitsland (Nedersaksen).

63 Het ontbreken van bodemspecifieke maatregelen maakt het voor de lidstaten moeilijk om het niveau van financiering te bepalen dat nodig is om de bodemproblemen aan te pakken en om de in PPO's vastgestelde streefcijfers te halen inzake het percentage landbouwgrond waarvoor beheerscontracten zijn gesloten om het bodembeheer te verbeteren en/of bodemerrosie te voorkomen. Volgens onze analyse hebben de lidstaten zeer lage streefcijfers voor 2023 vastgesteld. Uit [figuur 7](#) blijkt dat deze streefcijfers in Ierland en Spanje grotendeels werden bereikt, of ruimschoots werden overschreden in Frankrijk (Midi-Pyrénées) en Duitsland (Nedersaksen) aan het begin van de periode, en in Nederland tegen 2020.

Figuur 7 — Verwezenlijking van het streefcijfer voor 2023 inzake het percentage landbouwgrond waarvoor beheerscontracten zijn gesloten om bodembeheer te verbeteren en/of bodemerrosie te voorkomen

Percentage landbouwgrond met beheerscontracten voor de verbetering van het bodembeheer en/of voorkoming van bodemerrosie



(*) Voor Nedersaksen is het streefcijfer van 0,46 % in 2021 door middel van een programmawijziging bijgesteld tot 1,96 %; het behaalde percentage is meer dan drie keer zo hoog als het aangepaste streefcijfer.

Bron: ERK, op basis van nationale gegevens.

De programma's voor plattelandsonwikkeling bevatten weinig maatregelen voor mestbeheer, ondanks bekende problemen met stikstofoverschotten

64 In het kader van de inspanningen om het stikstofoverschot aan te pakken, hadden wij verwacht dat de autoriteiten van de lidstaten in hun PPO's maatregelen zouden opnemen om het mestbeheer in de zwaarst getroffen gebieden te verbeteren en het gebruik ervan door landbouwbedrijven aan te moedigen. Bij ons onderzoek van geselecteerde PPO's troffen wij weinig maatregelen aan die gericht waren op de verbetering van het mestbeheer in gebieden waarvan bekend is dat er een stikstofoverschot is.

65 Duitsland (Nedersaksen) meldde voor 2016-2019 een stikstofoverschot van de hoogste categorie (120-162 kg/ha). Slechts 1 % van de totale begroting werd rechtstreeks toegewezen aan dit probleem en de bijbehorende agromilieuklimaatmaatregel was niet altijd gericht op de gebieden met een stikstofoverschot.

66 In Spanje (Andalusië) is het stikstofoverschot per hectare tussen 2013 en 2017 met ongeveer 90 % toegenomen. Wij vonden geen enkele plattelandsonwikkelingsmaatregel die rechtstreeks gericht is op verbetering van het mestbeheer en slechts één maatregel die de beweidingsdichtheid per hectare begrenst, hetgeen indirect zou kunnen bijdragen tot een vermindering van het stikstofoverschot per hectare.

67 Volgens de Commissie²³ lag het totale stikstofoverschot van Ierland in 2016-2019 39 % hoger dan in de vorige verslagperiode. In het PPO hadden de meeste maatregelen inzake mestbeheer betrekking op kennisuitwisseling en investeringsmaatregelen, en niet zozeer op maatregelen inzake biodiversiteit, water of bodem. Wij schatten dat de uitgaven voor mestbeheer 1,4 % uitmaken van de totale uitgaven voor plattelandsonwikkeling. Het fosforoverschot van Ierland blijft een van de hoogste in de EU²⁴ (zie paragraaf 37).

²³ SWD(2021) 1001 final, deel 22 van 38, blz. 403.

²⁴ *Ibid.*, blz. 421.

68 In dezelfde periode is in Nederland het stikstofoverschot, met name veroorzaakt door mest, met 10 % toegenomen. Er waren geen maatregelen voor plattelandsontwikkeling gepland en er was ook geen EU-financiering toegewezen om het probleem aan te pakken.

69 In Frankrijk (Bretagne) werd mestbeheer als een ernstig probleem beschouwd en werden er specifieke maatregelen voor plattelandsontwikkeling gepland om het aan te pakken. Volgens schattingen vertegenwoordigden deze maatregelen ongeveer 30 % van de PPO-begroting voor 2014-2020. In gebieden met een stikstofoverschot werd door landbouwers echter weinig gebruikgemaakt van de desbetreffende maatregelen²⁵.

De beoordelingen van de lidstaten bevatten weinig informatie over het effect van vrijwillige maatregelen

70 Om de middelen doeltreffend te kunnen inzetten, hebben de lidstaten voldoende, relevante en betrouwbare informatie nodig over de bijdrage van vrijwillige maatregelen voor het aanpakken van bodem- en mestproblemen. Wij onderzochten de toezicht- en evaluatieregelingen voor vrijwillige maatregelen voor plattelandsontwikkeling in de vijf gecontroleerde lidstaten om de kwaliteit te beoordelen van de informatie over duurzaam bodem- en mestbeheer die op EU- en lidstaatniveau werd verstrekt.

71 In het algemeen constateerden we dat de lidstaten weinig informatie verstrekken over de bijdrage van vrijwillige maatregelen aan de verbetering van het duurzaam bodem- en mestbeheer, hetgeen het vermogen van de Commissie beperkt om een volledig overzicht op EU-niveau te geven.

²⁵ [La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne](#), Franse rekenkamer, juli 2021, blz. 67-69.

72 In hun jaarlijkse uitvoeringsverslagen voor 2018 moesten de lidstaten²⁶ informatie verstrekken over de mate waarin hun PPO-maatregelen de preventie van bodemerosie en de verbetering van het bodembeheer hebben ondersteund. Van de vijf geselecteerde lidstaten heeft alleen Spanje (Andalusië) een raming gegeven van de bijdrage van vrijwillige maatregelen aan de bodemgesteldheid en heeft alleen Ierland een raming gegeven voor de bijdrage aan het mestbeheer.

73 Zo hebben de autoriteiten in Spanje (Andalusië) een studie uitgevoerd waaruit blijkt dat bodembedekking door planten, waar toegepast, de erosie met 66 % kan verminderen. In hun verslag voor 2018²⁷ schatten zij dat tussen 2015-2018 met PPO-maatregelen een bodemverlies van 2,3 miljoen ton is voorkomen. In hun verslag²⁸ voor 2018 schatten de Ierse nationale autoriteiten dat PPO-maatregelen zullen leiden tot een jaarlijkse vermindering op lange termijn van 5 % tot 9 % voor nitraat, fosfor, distikstofoxide en methaan.

74 In de door ons geanalyseerde verslagen troffen wij ook gevallen aan waarbij impactindicatoren ofwel ontbraken (Frankrijk), ofwel niet actueel waren (Frankrijk, Duitsland, Spanje (Andalusië)). Het meest gebruikte type indicator blijft de outputindicator. Zo wordt in Ierland in het verslag over 2018 outputinformatie gebruikt om te melden dat er goede vooruitgang is geboekt bij de verwezenlijking van het streefdoel voor de bodem, maar wordt in het antwoord op de gemeenschappelijke evaluatievraag met betrekking tot de bodem geen specifieke informatie over de resultaten verstrekt. In Nederland zijn er geen relevante indicatoren of evaluaties voorhanden, aangezien het PPO geen maatregelen inzake mestbeheer bevat.

²⁶ Bijlage V bij [Uitvoeringsverordening \(EU\) nr. 808/2014](#) tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo).

²⁷ [Verslag over Andalusië](#), juni 2019, blz. 468.

²⁸ [Indecon Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland \(2014-2020\)](#), augustus 2019, blz. 172.

75 Met name twee factoren beperken de beschikbaarheid van voldoende en tijdige informatie over de bijdrage van vrijwillige maatregelen aan de aanpak van bodemproblemen. Ten eerste maakt de inherente complexiteit van de interventielogica van het GLB²⁹ het zeer moeilijk om causale relaties vast te stellen en de bijdrage van specifieke maatregelen aan het bereiken van een bepaalde doelstelling te evalueren. In de geselecteerde lidstaten hebben wij verklaringen gevonden voor een aantal beperkingen bij de beoordeling van de bijdrage van het GLB. Zo erkenden de autoriteiten in Frankrijk dat het moeilijk was de werkelijke effecten van de GLB-maatregelen op de effluentconcentraties te onderscheiden, aangezien het PPO geen maatregelen bevatte die specifiek gericht waren op het beheer van dierlijke mest.

76 Ten tweede zijn er, zoals in de evaluatie van de Commissie zelf wordt opgemerkt, weinig nauwkeurige, gedetailleerde, tijdige en homogene gegevens beschikbaar en duurt het enige tijd voordat de resultaten van de maatregelen zichtbaar worden³⁰. In het verslag van de Commissie over de prestaties van het GLB ten opzichte van de doelstellingen daarvan worden deze kwesties ook belicht³¹. Wij hebben vastgesteld dat er met betrekking tot verdichting, verzilting en verontreiniging gegevens ontbreken over de locatie, omvang en ernst daarvan in de lidstaten, en dat er geen EU-gegevens zijn die de verandering van de biodiversiteit in de bodem laten zien. Sinds 2018 neemt het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie vragen over bodembiodiversiteit op in een specifieke enquête, die zal dienen als basis voor de monitoring van en rapportage over veranderingen in de toekomst.

77 Ook ontbreken er gegevens over de hoeveelheid en de kwaliteit van de mest³². De eerste wordt geraamd op basis van de dierenpopulatie en door toepassing van emissiefactoren.

²⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie (samenvatting van de evaluatie), [SWD\(2021\) 424 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), blz. 12.

³⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie (samenvatting van de evaluatie), [SWD\(2021\) 425 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), blz. 2.

³¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader, met inbegrip van een beoordeling van de prestaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2014-2020, [COM\(2021\) 815 final](#), blz. 7.

³² [Manure management and soil biodiversity](#), Julia Königer et al., 2021.

Afwijkingen en een gebrek aan gegevens verminderen de doeltreffendheid van beperkingen op het op- of inbrengen van mest

Bodemverontreiniging is toegenomen bij landbouwbedrijven waaraan afwijking van de stikstofgrenswaarden werd toegestaan

78 De [nitratenrichtlijn](#)³³ beperkt de hoeveelheid dierlijke mest die elk landbouwbedrijf op of in de bodem mag brengen tot een stikstofgehalte van 170 kg/ha. De Commissie kan een afwijking van deze grenswaarde toestaan indien uit objectieve criteria blijkt dat de vastgestelde hoeveelheid stikstof en de andere voorwaarden niet tot een grotere waterverontreiniging door nitraten zullen leiden. Wij hebben de ontwikkeling van de nutriëntenbalans voor stikstof en fosfaat geanalyseerd op basis van het verslag van de Commissie over de uitvoering van de nitratenrichtlijn voor de periode 2016-2019³⁴ en onze analyse van de vijf geselecteerde lidstaten.

79 In algemene zin constateerde de Commissie dat “[v]oor de EU-27 en het Verenigd Koninkrijk [...] zowel de nettostikstof- als nettofosfaatbalans tussen de verslagperioden 2008-2011 en 2012-2015 op het niveau van de EU-28 licht [is] gestegen”. Voor de periode 2016-2019 waren deze cijfers eind 2022 op EU-niveau niet beschikbaar, omdat acht lidstaten de nodige gegevens niet hadden verstrekt. Uit onze analyse in de geselecteerde lidstaten blijkt dat de trends in de nutriëntenbalansen sterk uiteenlopen (zie [tabel 1](#)).

³³ Richtlijn [91/676/EEG](#) van de Raad, bijlage III, punt 2), b).

³⁴ [COM\(2021\) 1000 final](#), blz. 3.

Tabel 1 — Veranderingen in de nutriëntenbalansen

Lidstaat	Verandering in de brutostikstofbalans tussen 2012-2015 en 2016-2019 (in kg per ha oppervlakte cultuurgrond)	Verandering in de brutofosfaatbalans tussen 2012-2015 en 2016-2019 (in kg per ha oppervlakte cultuurgrond)
Duitsland	- 10,3	- 1,7
Spanje	9,1	3,8
Frankrijk	0,1	0,6
Ierland	13,5	2,4
Nederland	17,2	0,1

Bron: Commissie, SWD(2021) 1001 final, deel 1/38, tabellen 15 en 17.

80 Duitsland heeft zijn nutriëntenoverschot verminderd en Frankrijk heeft het weten te beheersen. Volgens de Franse autoriteiten laten de trends in de waterkwaliteit een gunstige ontwikkeling zien in gebieden met intensieve veehouderij in het westen van Frankrijk en een nogal ongunstige ontwikkeling in akkerbouwgebieden. In Spanje (Andalusië) stelden wij vast dat het stikstofoverschot per hectare tussen 2013 en 2017 met ongeveer 90 % is toegenomen. Na tien jaar van constante daling naderde het niveau in 2017 het maximumniveau dat in 2000 werd bereikt³⁵.

81 In Ierland en Nederland, twee lidstaten waaraan een afwijking is toegestaan, is de beweidingsdichtheid per hectare tussen 2013 en 2016 met respectievelijk 5,8 % en 6,4 % gestegen³⁶.

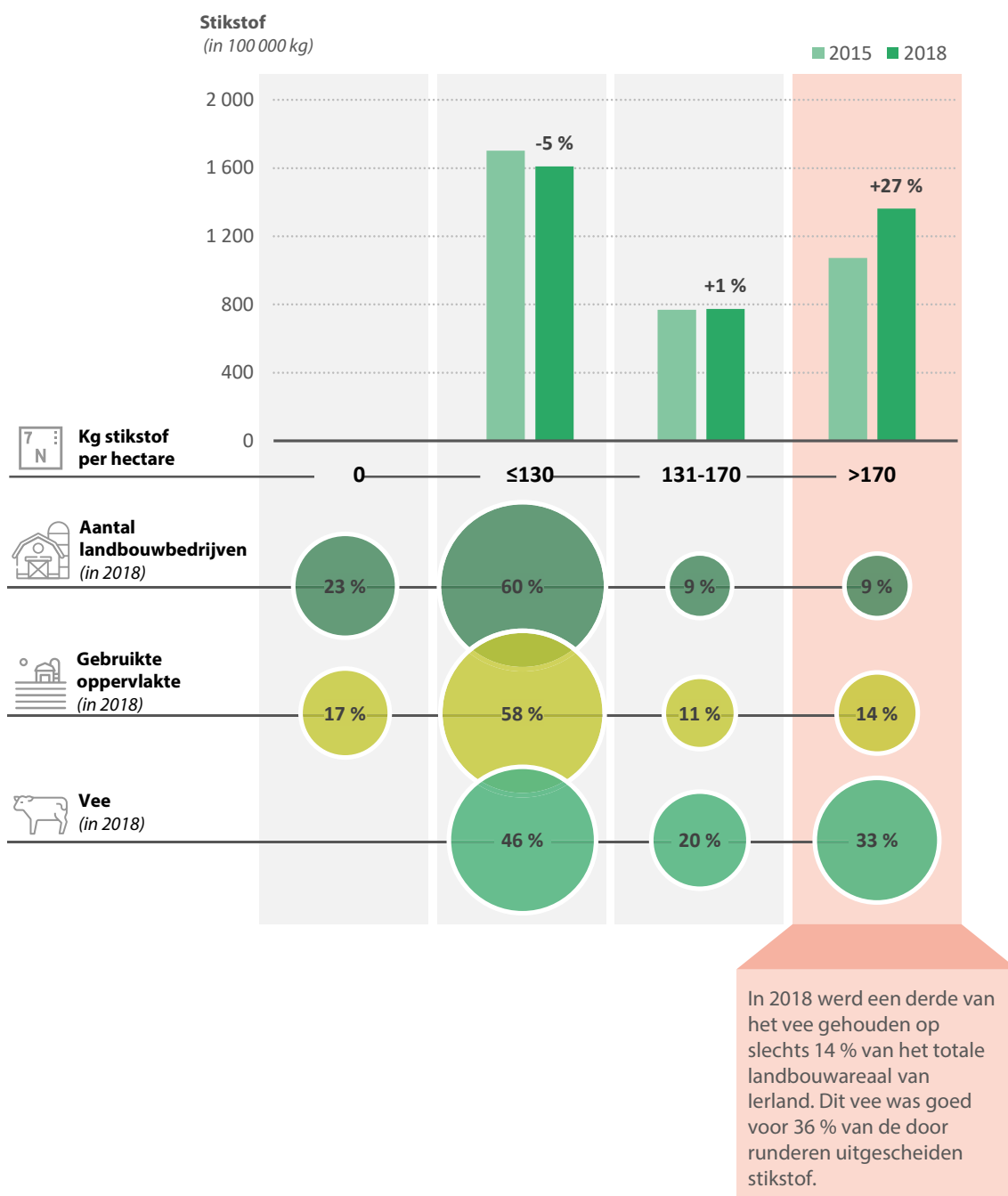
82 De Commissie heeft Ierland een reeks afwijkingen toegestaan voor de periode 2007-2025³⁷. Volgens informatie van de Ierse autoriteiten was de toename van de hoeveelheid mest tussen 2015 en 2018 (+ 27 %) te wijten aan de meest intensieve landbouwbedrijven (d.w.z. bedrijven die meer dan 170 kg/ha stikstof op- of inbrengen) (zie *figuur 8*). Bij minder intensieve landbouwbedrijven nam de omvang van de veestapel juist af. In 2018 werd een derde van de veestapel gehouden op de 9 % meest intensieve landbouwbedrijven.

³⁵ Verslag over het gebruik van nitraten in Spanje tijdens de periode 2016-2019, blz. 117.

³⁶ SWD(2021) 1001 final, deel 1/38, tabel 9.

³⁷ In 2007, 2011, 2014, 2018 en 2022.

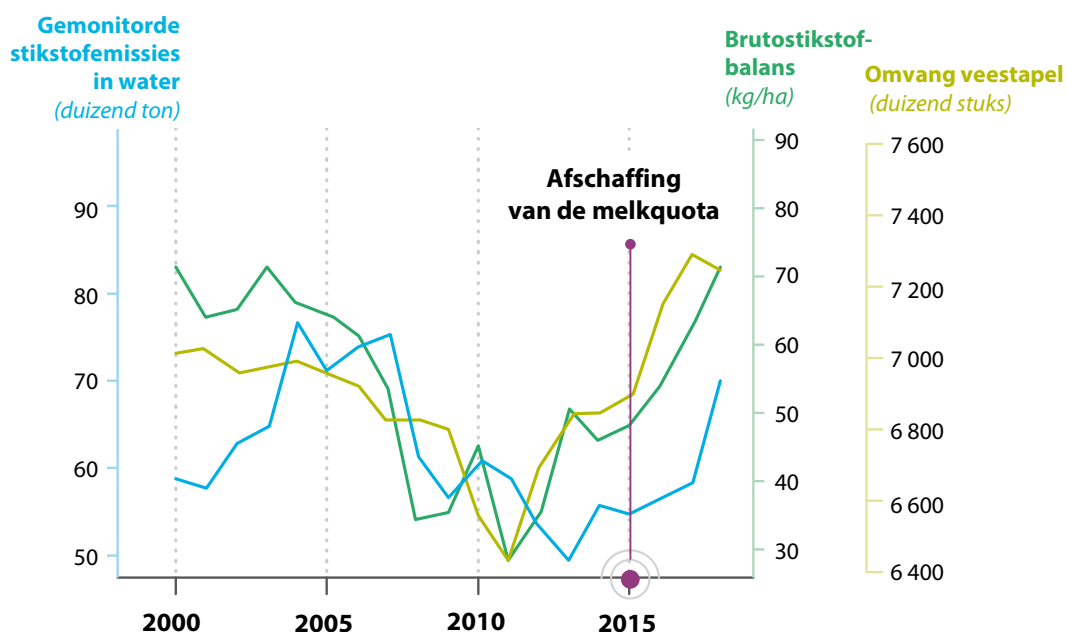
Figuur 8 — Ontwikkeling van de veehouderijen en stikstof per hectare in Ierland op basis van de berekeningen van de Ierse autoriteiten



Bron: informatie van de Ierse autoriteiten, aangepast door de ERK. De percentages zijn afgerond, waardoor de som van de percentages niet altijd 100 % is.

83 We vonden een sterke correlatie tussen de omvang van de veestapel en de stikstofbalans, en een duidelijke toename van die balans na 2015, na de afschaffing van de melkquota³⁸ (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Ontwikkeling van de omvang van de veestapel en de stikstofbalans in Ierland



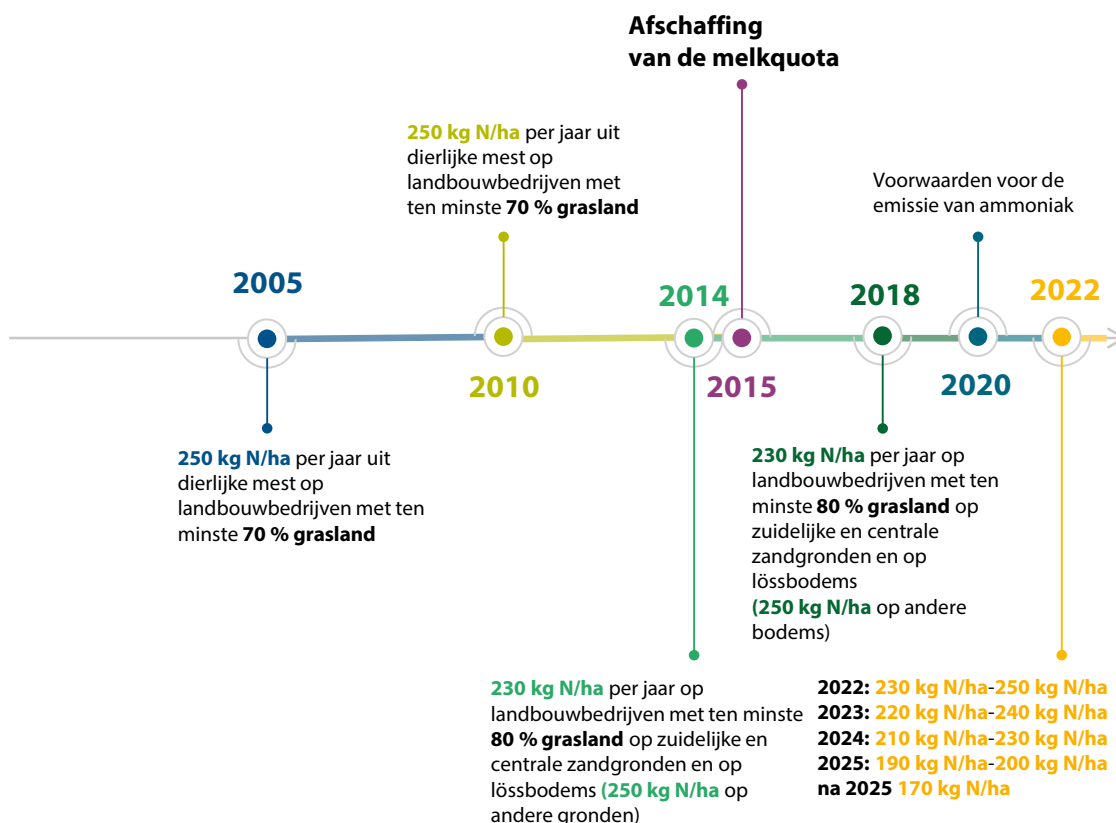
Bron: ERK, op basis van door de Ierse autoriteiten verstrekte informatie.

84 De Commissie heeft Ierland in 2022 de meest recente afwijking toegestaan voor de periode tot 2025. De Commissie stemde in met een verhoging van het plafond voor de hoeveelheid stikstof uit mest die jaarlijks op of in de bodem mag worden gebracht van 170 kg/ha stikstof tot 250 kg/ha. Het belangrijkste verschil tussen de in 2022 verleende afwijking en die van 2018 is dat de toetsing van de gegevens over de waterkwaliteit om de twee jaar plaatsvindt in plaats van om de vier jaar. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat het afwijkingpercentage van 250 kg/ha stikstof vanaf 2024 wordt verlaagd tot 220 kg/ha in gebieden die afwateren in wateren waar de trends, verontreiniging of het risico op verontreiniging een verslechtering vertonen.

³⁸ Zie ook paragraaf 52 van ons [Speciaal verslag 11/2021](#), "Buitengewone steun voor melkproducenten in de EU in 2014-2016".

85 De Commissie heeft Nederland tussen 2005 en 2022 zes afwijkingen toegestaan (zie *figuur 10*). De meest recente afwijking, die op 30 september 2022 werd toegestaan, loopt af op 31 december 2025.

Figuur 10 — Aan Nederland toegestane afwijkingen uit hoofde van de nitratenrichtlijn



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

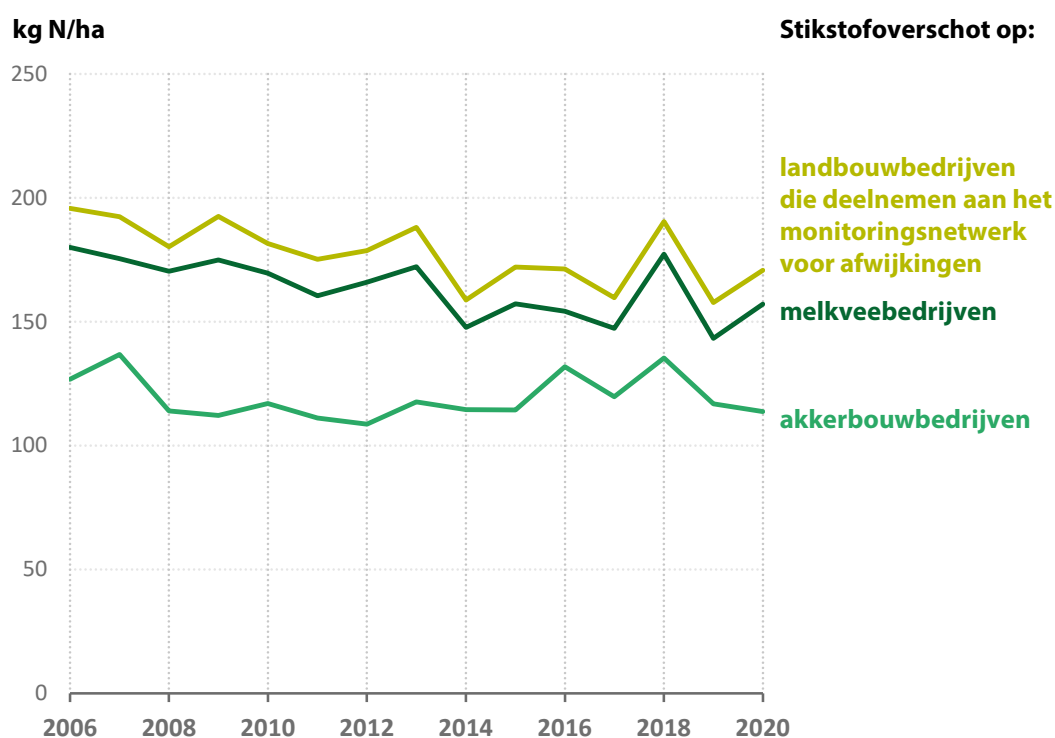
86 De Europese melkquota werden eerst in 2009 verhoogd om vervolgens in 2015 te worden afgeschaft. Nederland kende vanaf 2012 een toename van het aantal melkkoeien. Ook de uitstoot van stikstof en fosfaat steeg in deze periode³⁹.

³⁹ Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2016-2019) en trend (1992-2019) — De Nitraatrapportage 2020 met de resultaten van de monitoring van de effecten van de EU Nitraatrichtlijn actieprogramma's, blz. 19 en 88, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), 2021.

87 De toename van het aantal dieren leidde tussen 2008 en 2016 tot een hogere mestproductie dan in de jaren vóór 2008. In 2017 en 2018 daalde de mestproductie als gevolg van de verplichte vermindering van de veestapel. In 2021 produceerden drie van de vier melkveebedrijven meer dierlijke mest dan het maximum dat op hun eigen land mocht worden uitgereden, terwijl bij 92 % van de veehouderijen sprake was van overproductie van mest⁴⁰.

88 Uit gegevens van 2020 over de stikstofoverschotbalans bij Nederlandse landbouwbedrijven (zie [figuur 11](#)) blijkt dat het grootste overschot wordt aangetroffen bij landbouwbedrijven waarvoor een afwijking is toegestaan.

Figuur 11 — Stikstofoverschotbalans bij Nederlandse landbouwbedrijven



Bron: ERK, op basis van gegevens van [Wageningen University & Research](#).

89 De lidstaten stellen strengere voorwaarden (zie [kader 5](#)) aan landbouwers die een afwijking aanvragen. Toch constateerden we in Ierland en Nederland een duidelijk risico dat de afwijkingen landbouwers de gelegenheid bieden de omvang van hun veestapel te vergroten en daarmee de bodem- en de waterkwaliteit te ondermijnen.

⁴⁰ [Mestproductie bij gebruiksnormen: bedrijven met overproductie, clo.nl](#).

Kader 5

Voorbeeld van strengere voorwaarden voor landbouwers in Ierland

De autoriteiten hebben de volgende voorwaarden opgelegd aan landbouwers die een afwijking aanvragen: bodembemonstering en planning van het nutriëntenbeheer, verplicht gebruik van machines voor de verspreiding van drijfmest met lage emissies, en opleiding. Vanaf 2022 inspecteren de Ierse autoriteiten 10 % van de aanvragers van een afwijking voor nitraten, terwijl dat voorheen 5 % was. Indien blijkt dat zij niet aan de voorwaarden hebben voldaan, mogen zij het volgende jaar geen aanvraag indienen.

Gebrek aan gegevens ondermijnt het vermogen van de Commissie om de toepassing van de voorschriften inzake mestbeheer door de lidstaten te beoordelen

90 De Commissie moet ervoor zorgen dat de lidstaten de nitratenrichtlijn naleven. Een belangrijk onderdeel van deze handhavingstaak is de analyse van de gegevens over de waterkwaliteit die de lidstaten om de vier jaar verstrekken.

91 De Commissie meldt dat er bij vrijwel de helft van de lidstaten sprake is van ontbrekende of onvolledige gegevens, waaronder gegevens over de gemiddelde veestapel, het gemiddelde stikstofgebruik uit dierlijke mest en uit minerale meststoffen, het gebruik van fosfaat uit dierlijke mest, de bruto- en nettostikstofbalans, de brutofosfaatbalans en de stikstoflozingen in het milieu door de landbouw. Door deze lacunes kunnen er geen gemiddelden op EU-niveau worden berekend, waardoor besluitvormers geen bruikbare benchmarks hebben om het nitraatbeleid bij te sturen en het publiek geen beter inzicht krijgt in de uitdagingen in kwestie.

92 Uit hoofde van de nitratenrichtlijn wordt ook vereist dat de lidstaten bij het kiezen van maatregelen of acties rekening houden met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen. In drie van de vijf door ons geselecteerde lidstaten hebben wij echter geconstateerd dat er geen studies naar de kosteneffectiviteit zijn verricht in verband met de uitvoering van actieprogramma's in nitraatgevoelige zones.

93 Bovendien moeten de lidstaten krachtens de nitratenrichtlijn in hun vierjaarlijkse verslagen een raming opnemen van het tijdschema voor het herstel van wateren die door nitraten verontreinigd zijn of dreigen te worden. Een dergelijke prognose is nuttig teneinde verdere waterverontreiniging te helpen voorkomen. Uit de evaluatie van de Commissie⁴¹ blijkt dat slechts twintig lidstaten een prognose over de waterkwaliteit rapporteerden. Bij onze analyse van de nationale rapportages, die betrekking hadden op de periode 2016-2019, stelden wij vast dat Duitsland geen informatie over de prognose over de waterkwaliteit had verstrekt, terwijl in Frankrijk en Ierland de prognoses zich beperkten tot 2021. In Nederland en Spanje hadden de prognoses respectievelijk betrekking op 2027 en 2039. **Kader 6** gaat in op de prognose-oefening voor Spanje en laat zien dat sommige aspecten nog niet aan bod komen.

Kader 6

Prognosegegevens over het grondwaterherstel in Spanje

In Spanje wordt een model genaamd “Patrical” gebruikt om prognoses op te stellen van de termijnen waarbinnen het grondwater naar verwachting voldoende hersteld zal zijn om in goede toestand te verkeren. Het vertoont echter ook lacunes. In het bijzonder kan voor 25 % van de stations die de waterkwaliteit meten in gebieden buiten nitraatgevoelige zones die verontreinigd zijn of het risico lopen verontreinigd te raken, niet worden voorspeld wanneer zij weer in “goede”⁴² staat zullen verkeren.

De inbreukprocedures in verband met de nitratenrichtlijn duren lang

94 De enige manier waarop de Commissie de richtlijn kan afdwingen, is het inleiden van inbreukprocedures op grond van de Verdragen. Deze procedure biedt de Commissie de mogelijkheid een lidstaat voor het Hof van Justitie van de Europese Unie te dagen.

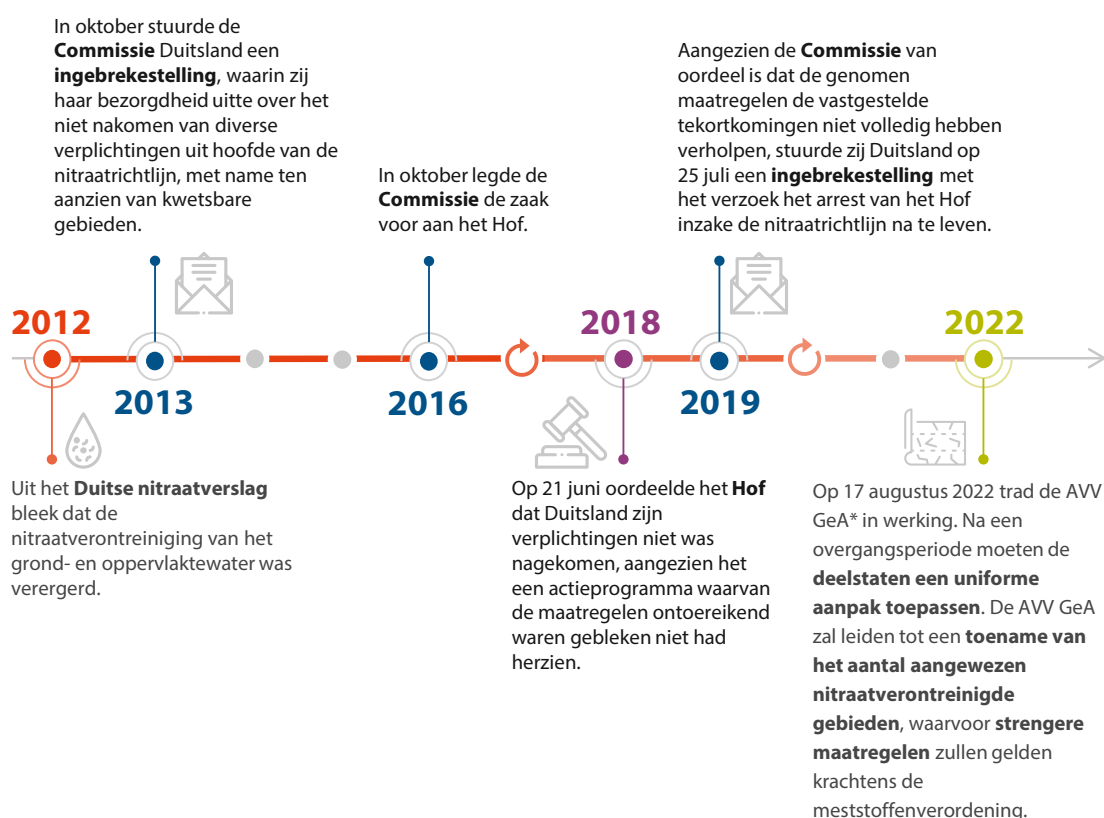
⁴¹ COM(2021) 1000 final, blz. 9.


⁴² Verslag over het gebruik van nitraten in Spanje tijdens de periode 2016-2019 — deel 7, blz. 302.

95 Als de Commissie vaststelt dat lidstaten de nitratenrichtlijn mogelijk niet naleven, kan zij een onderzoek instellen. Het onderzoek richt zich met name op de vraag of de lidstaten op adequate wijze nitraatgevoelige zones hebben aangewezen en in hun nationale actieprogramma's passende maatregelen hebben opgenomen om de nitraatverontreiniging te verminderen en te voorkomen.

96 Volgens de gegevens van de Commissie zijn er 56 inbreukprocedures ingeleid in verband met de nitratenrichtlijn, waarvan er in mei 2023 nog vijf lopende waren (twee in België — één in Wallonië en één in Vlaanderen —, en één in Duitsland, Italië en Spanje). Wij hebben geconstateerd dat het lang duurt om zaken af te handelen (gemiddeld meer dan vijf jaar en in vier gevallen — in België, Ierland en Spanje — meer dan tien jaar. De Commissie verwachtte de zaak tegen Duitsland in juni 2023 te sluiten. **Figuur 12** toont de tijdlijn met de belangrijkste stappen in deze zaak.

Figuur 12 — Tijdlijn van de zaak die wegens niet-naleving door Duitsland bij het Europees Hof van Justitie werd aangespannen



 **2017 en 2020:** herziening van het Duitse actieprogramma, met name de meststoffenverordening

***AVV GeA:** Algemene bestuurlijke verordening betreffende de aanwijzing van met nitraten verontreinigde en eutrofe zones

Bron: ERK, op basis van door de Duitse autoriteiten verstrekte gegevens.

97 Het Parlement heeft er bij de Commissie op aangedrongen veel meer gebruik te maken van haar handhavingsbevoegdheden met betrekking tot de nitratenrichtlijn⁴³. De ERK is voornemens **een controle** uit te voeren om na te gaan hoe inbreukprocedures bijdragen aan het bevorderen en handhaven van de naleving van de EU-wetgeving.

⁴³ Resolutie van het Europees Parlement van 5 april 2022 over maatregelen tegen waterverontreiniging door nitraten, onder meer ter verbetering van de verschillende systemen voor het meten van nitraat in de lidstaten ([2021/3003\(RSP\)](#)).

Conclusies en aanbevelingen

98 We concluderen dat de Commissie en de lidstaten, ten gevolge van de vaak weinig ambitieuze definitie en eisen van de normen en de beperkte doelgerichtheid op nationaal niveau, de beschikbare instrumenten niet vaak genoeg hebben gebruikt en dat er nog veel ruimte is om de bodemkwaliteit te verbeteren.

99 Wij hebben vastgesteld dat de normen van de randvoorwaarden voor het bodem- en mestbeheer de mogelijkheid bieden om bedreigingen voor de bodem aan te pakken omdat zij van toepassing zijn op 85 % van de oppervlakte cultuurgrond (paragrafen [25-29](#)). De op het niveau van de lidstaten vastgestelde eisen inzake de bodem komen echter vaak overeen met de bestaande landbouwpraktijken en vergen slechts beperkte veranderingen in het gedrag van landbouwers, zodat zij mogelijk slechts tot een bescheiden verbetering van de bodemkwaliteit zullen leiden (paragrafen [30-38](#)).

100 Wij hebben geconstateerd dat de Commissie het ambitieniveau van de door de lidstaten genomen maatregelen ter uitvoering van de goede landbouw- en milieueconditie (GLMC) niet jaarlijks heeft beoordeeld (paragrafen [39](#) en [41](#)). Zij bracht echter wel achteraf verslag uit over de GLMC voor de periode 2015-2020 in het kader van een ex-postevaluatie. Daarnaast hebben zeer weinig lidstaten de bijdrage van het systeem van randvoorwaarden aan het waarborgen van duurzaam bodem- en mestbeheer beoordeeld (paragraaf [42](#)). Wij zijn van oordeel dat, ondanks de verbeteringen die voor de periode 2023-2027 zijn aangebracht, er een risico bestaat dat het algehele effect op het duurzaam bodem- en mestbeheer beperkt zal zijn omdat de uitvoeringsmaatregelen van sommige lidstaten tot nu toe onvoldoende zijn aangepast (paragrafen [43-51](#)).

Aanbeveling 1 — Evalueer en breng verslag uit over het ambitieniveau van de normen en beoordeel de resultaten van de uitvoering ervan

Voor de periode 2023-2027 moet de Commissie:

- a) tijdens de programmeringsperiode verslag uitbrengen over de resultaten van een specifieke periodieke evaluatie van de uitvoering door de lidstaten van alle GLMC's, met inbegrip van een beoordeling van het ambitieniveau daarvan;
- b) na afloop van de programmeringsperiode de resultaten van de uitvoering van de GLMC's beoordelen, meer specifiek met betrekking tot duurzame praktijken voor bodem- en mestbeheer.

Streefdatum voor uitvoering: a) 2026 en b) 2031

101 Wij hebben geconstateerd dat de voor vrijwillige GLB-maatregelen beschikbare middelen voor plattelandsontwikkeling zelden bestemd waren voor gebieden die de meest urgente bodemproblemen hadden. Zelfs wanneer er sprake was van gerichte maatregelen, leidde dit niet altijd tot hogere uitgaven in die gebieden. In de praktijk stelden de lidstaten de begroting voor deze maatregelen in hun programma's voor plattelandsontwikkeling niet vast op basis van een beoordeling van de middelen die nodig waren om de voor de verbetering van het bodembeheer en het tegengaan van bodemerosie gestelde doelen te bereiken (paragrafen [52-63](#)). Voorts hebben wij geconstateerd dat de lidstaten in hun PPO's weinig maatregelen met betrekking tot mestbeheer hebben voorgesteld (paragrafen [64-69](#)). Ook stelden we vast dat de beoordelingen door de lidstaten van vrijwillige GLB-maatregelen weinig informatie boden over de bijdrage daarvan aan duurzaam bodem- en mestbeheer (paragrafen [70-77](#)).

Aanbeveling 2 — Breng verslag uit over de gerichtheid van vrijwillige GLB-maatregelen om de meest urgente bodemproblemen per regio aan te pakken

Voor de programmeringsperiode 2023-2027 moet de Commissie:

- a) specifiek beoordelen of de regelingen in de lidstaten voor de gerichte toepassing en financiering van vrijwillige GLB-maatregelen toereikend zijn om de verwachte verbeteringen in het bodembeheer te bereiken, en daarover verslag uitbrengen;
- b) met de lidstaten een consistente aanpak ontwikkelen om de bijdrage van de vrijwillige GLB-maatregelen aan duurzaam bodem- en mestbeheer tijdig te monitoren en te evalueren.

Streefdatum voor uitvoering: 2026

102 Wat de toepassing van de bepalingen van de nitratenrichtlijn met betrekking tot mest betreft, hebben wij geconstateerd dat bepaalde beleidsbeslissingen, zoals de afschaffing van de melkquota, hebben geleid tot een toename van de veestapel bij landbouwbedrijven waaraan een afwijking was toegestaan van de grenswaarden van stikstof voor het op- of inbrengen van mest. Deze afwijking beperkte bijgevolg de verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijn (paragrafen [78-89](#)).

103 De enige manier waarop de Commissie de richtlijn kan afdwingen, is het inleiden van inbreukprocedures op grond van de Verdragen. Wij hebben geconstateerd dat de afhandeling van de door de Commissie vastgestelde gevallen lang duurt. Het Parlement heeft er bij de Commissie op aangedrongen veel meer gebruik te maken van haar handhavingsbevoegdheden met betrekking tot de nitratenrichtlijn (paragrafen [94-97](#)).

Aanbeveling 3 — Beperk het gebruik van afwijkingen en evalueer tegenstrijdige doelstellingen op andere beleidsterreinen

Wanneer de Commissie besluit afwijkingen toe te staan, moet zij ervoor zorgen dat deze alleen van toepassing zijn op gebieden die de doelstelling van de nitratenrichtlijn al hebben behaald, en bij haar beoordeling evalueren of er sprake is van mogelijke tegenstrijdige doelstellingen op andere EU-beleidsterreinen.

Streefdatum voor uitvoering: vanaf 2024

104 De Commissie heeft gemeld dat aanmerkelijk veel lidstaten in hun verslagen over de uitvoering van de nitratenrichtlijn in de periode 2016-2019 onvoldoende gegevens hebben verstrekt over bepaalde belangrijke indicatoren voor het gebruik van mest. Dit gebrek aan gegevens ondermijnt het vermogen van de Commissie om de toepassing van de voorschriften inzake mestbeheer in de lidstaten te beoordelen. Verder hebben slechts twintig lidstaten in hun verslag over de uitvoering van de nitratenrichtlijn de prognose over de waterkwaliteit opgenomen die nodig is voor de aanpak van mestverontreiniging (paragrafen [90-93](#)).

Aanbeveling 4 — Verbeter de geconsolideerde gegevens op EU-niveau

Bij het beheer van de uitvoering van de nitratenrichtlijn moet de Commissie ervoor zorgen dat follow-up wordt gegeven aan de lacunes in de gegevens op lidstaatniveau die zij bij de evaluatie van de nitraatverslagen heeft vastgesteld, zodat op EU-niveau uitgebreidere en betrouwbare geconsolideerde gegevens en prognoses over mestbeheer en waterverontreiniging kunnen worden geboden.

Streefdatum voor uitvoering: vanaf 2024

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 7 juni 2023.


Voor de Rekenkamer


Tony Murphy
President


Bijlagen


Bijlage I — Relevante bepalingen van de nitratenrichtlijn


Artikelen: De lidstaten:


3, lid 1  stellen vast welke wateren door verontreiniging worden beïnvloed en welke wateren zouden kunnen worden beïnvloed indien de maatregelen achterwege blijven.


3, lid 2  wijzen alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in wateren als kwetsbare zones aan.


4, lid 1  stellen een code of codes van goede landbouwpraktijken op (zie bijlage II bij de richtlijn).

5, lid 1  stellen actieprogramma's op voor de aangewezen kwetsbare zones (zie bijlage III bij de richtlijn voor de daarin op te nemen maatregelen).

5, lid 5  treffen de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten indien duidelijk wordt dat de maatregelen niet toereikend zijn om de doelstellingen te verwezenlijken.

5, lid 6  stellen passende controleprogramma's op en voeren die uit om de doeltreffendheid van de opgestelde actieprogramma's te beoordelen.

5, lid 7  bezien hun actieprogramma's, met inbegrip van eventuele aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien deze zo nodig.

10  dienen om de vier jaar een verslag bij de Commissie in.

Bron: Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG).

Bijlage II — Selectie van de lidstaten

Tabel 2 toont de vijf lidstaten die wij voor deze controle hebben geselecteerd, teneinde een goed beeld te geven van de diverse uitdagingen op het gebied van bodembescherming en mestbeheer en de bijbehorende landbouwpraktijken die in de EU worden toegepast. Wij hebben deze lidstaten en — voor zover deze worden gedifferentieerd — regio's geselecteerd op basis van actuele informatie over de bedreigingen voor de kwaliteit van de bodem (zoals erosie, organisch materiaal, koolstofopslag) en het belang en de ontwikkeling van de bruttonutriëntenbalans (waaronder twee lidstaten waaraan een afwijking van het in de nitratenrichtlijn vastgestelde plafond is toegestaan).

Tabel 2 — Voor de controle geselecteerde lidstaten

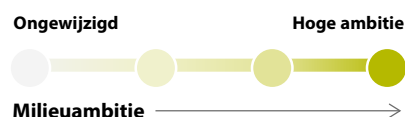
Land	Gegevens betreffende bodembescherming	Gegevens betreffende mestbeheer
Frankrijk	Loopt een hoog risico op verlies van organische koolstof in de bodem rond Île-de-France. Met betrekking tot bodemproblemen hebben wij uitgebreid onderzoek gedaan in Midi-Pyrénées en voor mest in Bretagne.	In 2015 tweede op de ranglijst van de EU voor wat betreft de brutostikstofbalans (1,2 miljoen ton nutriënten). In sommige regio's blijven hotspots bestaan. De afvoer van nitraten heeft geleid tot bekende problemen zoals blauwalgen.
Spanje (Andalusië)	9,8 % van het landbouwareaal wordt bedreigd door ernstige erosie, hetgeen meer is dan het EU-gemiddelde (6,6 %). Het gemiddelde gehalte aan organische koolstof in de bodem van bouwland in Spanje bedraagt ongeveer 15 g/kg, het laagste niveau in de hele EU. Andalusië is een van de regio's waarvan naar schatting het hoogste percentage landbouwareaal is aangetast.	Spanje stond in 2015 derde op de ranglijst van de EU voor wat betreft de brutostikstofbalans (1,2 miljoen ton nutriënten) en vertoont de op een na hoogste stijging sinds 2009.
Ierland	Grote gebieden met koolstofrijke veengronden (door drooglegging van veengronden komt jaarlijks ongeveer 20 ton CO ₂ per hectare vrij). Laag percentage	De brutostikstofbalans van Ierland steeg tussen 2009 en 2015 met 40 %. Aan Ierland is een afwijking van de maximale hoeveelheid stikstof van 170 kg/ha toegestaan.

Land	Gegevens betreffende bodembescherming	Gegevens betreffende mestbeheer
	biologische landbouw, hetgeen gevolgen heeft voor de bodemkwaliteit (minder dan 5 % van de oppervlakte cultuurgrond in 2018).	
Nederland	Het areaal biologische landbouw bedroeg in 2018 in Nederland slechts 3,2 %, ver onder het gemiddelde van de EU-27. In 2015 bedroeg het gemiddelde gehalte aan organische koolstof in de bodem 32,2 g/kg (gemiddeld 43,1 g/kg op EU-niveau).	Met 200 kg/ha per jaar was het stikstofoverschot vier keer hoger dan het EU-gemiddelde (zoals vermeld in de aanbevelingen van de Commissie voor het strategisch GLB-plan van Nederland voor 2020). Aan Nederland is een afwijking voor stikstof uit dierlijke mest toegestaan uit hoofde van de nitratenrichtlijn.
Duitsland (Nedersaksen)	Nedersaksen kent zes grote bodemregio's, met zeer vruchtbare bodems die gevoelig zijn voor watererosie in de heuvelachtige gebieden, en zand- en organische bodems die gevoelig zijn voor winderosie. 70 % van alle Duitse veenmoerassen bevindt zich in Nedersaksen, evenals 20 % van alle venen. 70 % van de veengebieden in Nedersaksen wordt gebruikt voor de landbouw.	Nedersaksen heeft verschillende districten met een hoge veedichtheid en een toenemend stikstofoverschot van 108 kg/ha van de oppervlakte cultuurgrond (2017).

Bron: ERK-selectie op basis van gegevens die zijn opgenomen in: de aanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten met betrekking tot hun strategische GLB-plannen; en de evaluatie voor het Europees Parlement, getiteld: "The Green Deal and the CAP", van Guyomard, Bureau, et al. (2020).

Bijlage III — Wijzigingen in de bodemgerelateerde normen in 2023-2027 ten opzichte van 2014-2020

Duitsland (Nedersaksen)	Ierland	Frankrijk	Spanje (Andalusië)	Nederland
GLMC betreffende minimale bodembedekking				
Uitbreiding van de eisen naar al het bouwland en verlenging van de periode, inclusief een verbod op de vernietiging van vegetatie op braakland. Voor al het bouwland zijn gevoelige perioden vastgesteld.	De GLMC is meer tijdgebonden, maar bevat nu bepalingen die in 2014-2020 onder een andere GLMC vielen (minimaal grondbeheer)	Toepassing van de GLMC buiten nitraatgevoelige zones	Verticale grondbewerking verboden en braakliggende periode beperkt	Bodembedekkingsverplichting in de zomer voor 100 % en in de winter voor 80 % van het bouwland en een extra controleperiode voor onbegroeid braakland.
GLMC betreffende minimaal grondbeheer				
Gebied wordt uitgebreid.	De GLMC is meer tijdgebonden, maar bevat nu bepalingen die in 2014-2020 onder een andere GLMC vielen (minimale bodembedekking)	Ongewijzigd	Beperkingen aan ploegpraktijken op hellingen van meer dan 10 % in plaats van 15 %	Geen belangrijke veranderingen.
GLMC betreffende handhaving van het gehalte organisch materiaal in de bodem				
Ongewijzigd, maar de eisen van andere GLMC's zullen van invloed zijn op het gehalte organisch materiaal in de bodem.	In gevallen waarin verbranding om fytosanitaire redenen noodzakelijk wordt geacht, is voorafgaande goedkeuring vereist	Ongewijzigd	De uitzonderingen op het verbod op het verbranden van stoppels worden gespecificeerd	Geen belangrijke veranderingen.



Bron: ERK, op basis van gegevens afgestemd met de lidstaten.

Afkortingen

AECM: agromilieuklimaatmaatregel (agri-environment-climate measure)

EAG: ecologisch aandachtsgebied

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid

GLMC: goede landbouw- en milieueconditie

OCG: oppervlakte cultuurgrond

PPO: programma voor plattelandsontwikkeling

RBE: uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis

SSM: duurzaam bodembeheer (sustainable soil management)

Woordenlijst

Agromilieuklimaatmaatregel: elke reeks facultatieve praktijken die verder gaat dan de gebruikelijke milieueisen en op grond waarvan landbouwers recht hebben op betaling uit de EU-begroting.

Ecologisch aandachtsgebied: bouwland gereserveerd voor landbouwpraktijken en voorzieningen die de biodiversiteit op landbouwbedrijven verbeteren, op grond waarvan bedrijven in aanmerking kunnen komen voor vergroeningsbetalingen.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid: het uniform landbouwbeleid van de EU dat subsidies en een scala aan andere maatregelen omvat die bedoeld zijn om voedselzekerheid te waarborgen, EU-landbouwers een redelijke levensstandaard te verzekeren, plattelandsontwikkeling te bevorderen en het milieu te beschermen.

Goede landbouw- en milieuconditie: de staat waarin landbouwers alle landbouwgrond, en met name grond die momenteel niet voor productie wordt gebruikt, moeten houden om bepaalde betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te ontvangen. Hieronder vallen onder meer water- en bodembeheer.

Oppervlakte cultuurgrond: het totale areaal aan bouwland, blijvend grasland, meerjarige teelten en tuinen voor eigen gebruik van de bedrijven, ongeacht de exploitatievorm of de vraag of het als gemeenschappelijke grond wordt gebruikt.

Organische bodemmateriaal: het organische materiaal in de bodem, bestaande uit plantaardig en dierlijk detritus in verschillende stadia van ontbinding, cellen en weefsels van bodemmicroben en stoffen die door bodemmicroben worden gesynthetiseerd.

Programma voor plattelandsontwikkeling: een reeks nationale of regionale meerjarige doelstellingen en acties, goedgekeurd door de Commissie, voor de uitvoering van het EU-beleid voor plattelandsontwikkeling.

Randvoorwaarden: mechanisme waarbij landbouwers afhankelijk zijn gesteld van hun inachtneming van vereisten op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gezondheid en welzijn van dieren en landbeheer. Sinds 2023 in het gemeenschappelijk landbouwbeleid vervangen door **verbeterde conditionaliteit**.

Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis: een EU- of nationaal voorschrift inzake het beheer van landbouwgrond ter bescherming van de volksgezondheid, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en het milieu.

Verbeterde conditionaliteit: systeem waarbij de betalingen aan landbouwers afhankelijk zijn van hun gebruik van landbouwpraktijken die ten goede komen aan het klimaat en het milieu en die het dierenwelzijn en de voedselveiligheid bevorderen. Vervangt vergroening en randvoorwaarden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid vanaf 2023.

Vergroening: de toepassing van landbouwpraktijken die het klimaat en het milieu ten goede komen. Wordt ook vaak gebruikt om te verwijzen naar de desbetreffende EU-steunregeling voor de periode 2014-2022. De vergroeningseisen omvatten drie landbouwpraktijken: gewasdiversificatie, instandhouding van blijvend grasland en ecologische aandachtsgebieden.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-19>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-19>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerkwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsmede de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid Eva Lindström, ondersteund door Kristina Maksinen, kabinetschef, Katharina Bryan, voormalig kabinetschef, Johan Stalhammar, kabinetsattaché; Elena Graziuso, beleidsassistent, en Andrzej Robaszewski, voormalig kabinetseconoom; Paul Stafford, hoofdmanager; Alexandru Ilie, taakleider; Bertrand Tanguy, adjunct-taakleider; Asimina Petri, auditor; Marika Meisenzahl, auditor en grafisch ontwerper. Laura McMillan en Xavier Ignasi Farrero Gonzalez verleenden taalkundige ondersteuning.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechtgebende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

Figuur 1: Iconen en wiel: © Verenigde Naties.

Figuren 2, 8, 12 en bijlage I — iconen: Deze figuren zijn ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. alle rechten voorbehouden.

Figuur 6: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Opgesteld door het SLA (Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung).

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-0524-9	ISSN 1977-575X	doi: 10.2865/30036	QJ-AB-23-017-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0537-9	ISSN 1977-575X	doi: 10.2865/895287	QJ-AB-23-017-NL-N

In Europa verkeert 60 tot 70 % van de bodems niet in goede staat, wat deels te wijten is aan de praktijken op het gebied van bodem- en mestbeheer. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de nitratenrichtlijn bieden instrumenten om verbeteringen in bodem- en mestbeheer te bevorderen.

Wij onderzochten of de Commissie en de lidstaten doeltreffend gebruik hebben gemaakt van deze EU-instrumenten voor het duurzaam beheren van landbouwgrond en mest. We hebben vastgesteld dat deze niet voldoende werden gebruikt en dat er nog veel ruimte is om de bodemkwaliteit te verbeteren.

Wij bevelen aan dat de Commissie het ambitieniveau van de normen evalueert en daarover verslag uitbrengt, de resultaten van de uitvoering ervan beoordeelt, verslag uitbrengt over de gerichtheid van vrijwillige maatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het gebruik van afwijkingen beperkt en geconsolideerde gegevens op EU-niveau verbetert.

Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer (ERK), uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors