

Fiche 1: Verordening minimum vereisten waterhergebruik

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumeisen voor hergebruik van water

b) Datum ontvangst Commissiedocument

28 mei 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 337

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A337%3AFIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2018) 249

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 192, lid 1, van het verdrag betreffende de werking van de EU.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In het actieplan voor een circulaire economie¹ is opgenomen dat de Europese Commissie met een wetgevend voorstel zou komen om de toepassing van waterhergebruik te bevorderen. Deze verordening geeft daar invulling aan.

¹ COM(2015)614

Het doel van de verordening is tweeledig:

- Primair doel van de verordening is om waterhergebruik te stimuleren, om zo de druk op de schaarse zoetwatervoorraden te verminderen en te zorgen voor voldoende grondwater, zoals vastgelegd in de Kaderrichtlijn Water. Ongeveer een derde van het Europees grondgebied ondervindt waterstress. Door onder meer klimaatverandering is de verwachting dat dit in de toekomst verder zal toenemen. Inzetten op efficiënt watergebruik is belangrijk, waterhergebruik is daar een onderdeel van.
- Secundair doel is het voorkomen van potentiële barrières voor het vrije verkeer van agrarische producten. Voornamelijk Zuid-Europese landen irrigeren momenteel al een deel van hun landbouwgewassen met gezuiverd afvalwater. Door het ontbreken van EU-kwaliteitseisen en transparantie is het momenteel onduidelijk van welke kwaliteit dit irrigatiewater is. De Impact Assessment noemt dit als een potentiële barrière voor de interne markt.

De verordening is enkel van toepassing op het hergebruik van gezuiverd stedelijk afvalwater², specifiek voor de toepassingen zoals genoemd in annex I. Annex I noemt momenteel enkel de toepassing irrigatiewater in de landbouw.

Het voorstel legt, om de eerdergenoemde doelen te bereiken, onderstaande directe en indirecte regels voor. Dit zijn dus regels waaraan voldaan moet worden voordat water hergebruikt mag worden. De verordening legt geen verplichting op dat water hergebruikt moet worden.

- Direct, op het terrein van voedselveiligheid, waarbij (in annex I) minimumkwaliteitseisen zijn opgenomen op het terrein van E-coli bacteriën, lintwormen³, troebelheid en overige parameters, zoals opgenomen in de Richtlijn stedelijk afvalwater. Op het terrein van Arbeidsveiligheid stelt de verordening een norm voor legionella voor, wanneer met het irrigatiewater wordt besproeid⁴.
- Indirect, op het terrein van milieu en volksgezondheid, waarbij in de verordening een vergunningprocedure wordt geïntroduceerd voor de beheerder van een installatie waarmee water wordt teruggewonnen uit de afvalwaterstroom van een gemeentelijke rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI).

Belangrijk onderdeel van de vergunningprocedure betreft de verplichting voor de beheerder om een risicobeheerplan voor hergebruik van water op te stellen, waarin wordt beschreven wat de risico's zijn voor milieu en volksgezondheid. Onderdeel hiervan betreft het uitvoeren van een risicoanalyse. Hierin moet rekening worden gehouden met de vereisten zoals opgenomen in annex II van de verordening, waarbij, als een minimum, de vereisten en verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water, de Grondwaterrichtlijn, de Richtlijn prioritaire stoffen, de Drinkwaterrichtlijn, de Zwemwaterrichtlijn en diverse richtlijnen/verordeningen op het gebied van voedselveiligheid zijn opgenomen. Op basis van de risicoanalyse moet de beheerder in het risicobeheerplan

² Zoals gedefinieerd in artikel 2.1 van Richtlijn 91/271/EEC "huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/ of afvloeiend hemelwater"

³ Specifiek voor wanneer de landbouwproducten direct als veevoer worden toegepast.

⁴ Kans op aerosolvorming.

voorwaarden voorstellen om elk risico verder te verminderen en worden onder meer gevaren, risico's en passende preventieve maatregelen geïdentificeerd.

Bij het verlenen van de vergunning moet het bevoegd gezag voorschriften opnemen, gebaseerd op de minimumkwaliteitseisen uit annex I, het risicobeheerplan en elke benodigde andere voorwaarde die het bevoegd gezag noodzakelijk acht om de risico's voor de volksgezondheid, dierenwelzijn en het milieu te beperken.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment zijn verschillende beleidsopties verkend. Deze variëren van een niet-wetgevende aanpak via een richtsnoer tot wetgevende opties zoals een verordening of een (aanpassing van een bestaande) richtlijn. Het impact assessment concludeert dat de voorkeur uitgaat naar een wetgevend initiatief, omdat dit het grootste effect heeft op het mogelijk maken van waterhergebruik. Bij de keuze tussen wetgevende opties is geconstateerd dat zowel een richtlijn als een verordening geschikt zijn, beiden met hun eigen voor- en nadelen. Een verordening is het meest effectief om tot een gelijk speelveld te komen, aangezien alle lidstaten die water hergebruiken direct aan de minimumvereisten moeten voldoen. Een richtlijn maakt daarentegen een meer flexibele implementatie mogelijk, bijvoorbeeld met betrekking tot de mogelijkheid om nationaal strengere normen vast te stellen. De Commissie hecht het sterkst aan het gelijk speelveld en kiest daarom de vorm van een verordening.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht veel waarde aan de waterkwaliteit en de zoetwatervoorziening. Niet voor niets heeft Nederland de Delta-aanpak Waterkwaliteit gestart om in 2027 aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water te voldoen. Met het Deltaprogramma Zoetwater maakt Nederland de waterbeschikbaarheid transparant en worden maatregelen genomen om watertekorten te voorkomen. Ook hergebruik van (afval)water wordt hierin als mogelijke maatregel meegenomen. Nederland kent geen grote waterschaarste problematiek. Wel zijn er regionaal waterschaarste problemen. De scenario's van het Deltaprogramma Zoetwater tonen aan dat dit in de toekomst door onder meer klimaatverandering zal toenemen.

Er is geen specifiek Nederlands beleid dat kwaliteitseisen stelt aan het gezuiverde afvalwater met toepassing als irrigatiewater in de landbouw. Wel voldoet het gezuiverde afvalwater aan de vereisten van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In algemene zin begrijpt Nederland de wens om potentiële belemmeringen te voorkomen voor vrij verkeer van agrarische producten. Hoewel deze barrières hypothetisch zijn, kunnen zij wel een belemmering vormen voor lange termijn investeringen in de extra zuivering die nodig is om het water geschikt te maken voor hergebruik.

Daarnaast steunt Nederland het doel om door het stimuleren van waterhergebruik de waterschaarste te beperken. De vraag is alleen of de verordening, door de nauwe scope, dat probleem daadwerkelijk het hoofd biedt.

- Ten eerste regelt de verordening niet dat het waterhergebruik in plaats van een onttrekking plaatsvindt. Het is dus niet zo dat door toename van hergebruik er per definitie minder grondwater onttrokken zal worden. Daarmee leidt het net zo makkelijk tot extra watergebruik als tot efficiënter watergebruik.
- Ten tweede richt de verordening zich enkel tot direct waterhergebruik. Als de zuiveringsinstallatie het water eerst loost op het oppervlaktewater om het vervolgens voor irrigatiedoeleinden toe te passen valt het niet meer onder deze wetgeving en vervallen de kwaliteitseisen daarmee.

De voedsel- en Arbeidsveiligheid zijn middels minimum kwaliteitseisen vastgelegd in de verordening. Voor milieuaspecten geldt dat niet. Hiervoor wordt een vergunningplicht met risicoanalyse voorgesteld die Lidstaten zelf moeten invullen. Dit biedt enerzijds de mogelijkheid om in te spelen op regionale omstandigheden. Anderzijds leidt dit snel tot grote verschillen in de implementatie. Neem je hierbij bijvoorbeeld wel of niet opkomende stoffen en medicijnresten mee? Hiermee wordt ten dele het gelijke speelveld belemmerd en worden discussies over koppen op Europees beleid in de hand gespeeld.

Alle lidstaten, ook lidstaten die geen water hergebruiken, moeten in de positie zijn om een mogelijke vergunningaanvraag te behandelen. Dit betekent dat, hoewel er in Nederland momenteel nog geen gezuiverd huishoudelijk afvalwater hergebruikt wordt in de landbouw, er door de verordening wel een kader moet worden vastgesteld om vergunningaanvragen te beoordelen.

In de Nederlandse praktijk is het waarschijnlijk dat dit type hergebruik in de nabije toekomst hooguit enkele weken per jaar en ook niet elk jaar toegepast zal worden. De kosten voor de bouw van de aanvullende zuivering moeten dan over een heel korte periode terugverdiend worden, waardoor de kosten per geleverde kuub water fors hoger kunnen worden. Hierdoor is het in Nederland voor een commerciële partij niet snel interessant.

Afvalwater dat na behandeling in een rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt geloosd voldoet aan de vereisten van de Richtlijn Stedelijk Afvalwater. Hiermee voldoet het nog niet aan de vereisten van deze verordening. Hiervoor is aanvullende zuivering noodzakelijk.

Om de drempel voor initiatieven tot hergebruik zo laag mogelijk te houden zal Nederland inzetten op het opnemen van een artikel in de verordening over de omgang met pilots. Nederland zou graag zien dat op pilots een "lightversie" van de vergunningplicht wordt toegepast.

De Nederlandse inzet zal erop gericht zijn dat de verordening enkel van toepassing blijft op irrigatiewater in de landbouw en er dus geen extra toepassingen aan annex I worden toegevoegd. Daarnaast is de Nederlandse inzet erop gericht om in de verordening een betere link op te nemen

met het doel van de Kaderrichtlijn Water, namelijk dat in gebieden waar waterschaarste een probleem is de toepassing van hergebruikt afvalwater een stimulans moet zijn om minder grond- en oppervlaktewater te onttrekken. Hiermee wordt de waterschaarste problematiek aangepakt en voldoet de verordening beter aan het initiële doel.

Daarnaast zet Nederland zich in om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken, zeker voor pilots waarin geëxperimenteerd wordt met de toepassing. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan beperking van rapportageverplichtingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Binnen Europa is grofweg een onderscheid tussen de positie van noordelijke en zuidelijke lidstaten. In Zuid-Europa is waterhergebruik vaak aan de orde van de dag en is het een keuze tussen wel of geen landbouw aangezien er onvoldoende alternatieve waterbronnen zijn. Zuid-Europa streeft een verordening na die aansluit bij de huidige praktijk met relatief soepele normstelling.

Noord-Europa heeft over het algemeen een minder groot waterschaarste probleem. Vanuit deze Lidstaten wordt ook het milieubelang sterker naar voren gebracht.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De voorgestelde grondslag voor het voorstel is artikel 192, lid 1, VWEU. Op grond hiervan kunnen het Europees Parlement en de Raad middels de gewone wetgevingsprocedure de activiteiten vaststellen die de Unie moet ondernemen om de volgende doelstellingen te verwezenlijken (artikel 191 VWEU) te verwezenlijken:

- Behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- Bescherming van de gezondheid van de mens;
- Behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijk hulpbronnen;
- Bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

Het onderhavige voorstel past binnen deze doelstellingen. Nederland kan zich daarmee vinden in deze rechtsgrondslag. Het gaat om een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2 sub e VWEU).

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. Waterbeheer heeft een belangrijke Europese dimensie, aangezien veel waterlichamen meerdere EU-lidstaten beslaan. Actie op EU-niveau is daarom passend. Daarnaast kan de goede werking van de interne markt alleen op EU-niveau worden bewerkstelligd.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als deels positief en deels negatief. De gestelde kwaliteitseisen aan het water kunnen zekerheid bieden voor lange termijn investeringen in RWZI's, en helpen potentiële barrières voor het vrij verkeer van agrarische producten te voorkomen. Echter, doordat het voorstel geen relatie legt met de vermindering van

wateronttrekking, betwijfelt Nederland of dit voorstel voldoende bijdraagt aan het verminderen van waterschaarste.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Mogelijk heeft deze verordening na 2021 (beperkte) gevolgen voor het budget van het Europees Milieuagentschap. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Financiële consequenties vloeien in ieder geval voort uit de noodzaak tot het vergunnen van de activiteit en het beoordelen van vergunningaanvragen. De hoogte van deze kosten zijn afhankelijk van de uiteindelijke keuze voor het bevoegd gezag en de mate waarin de vergunningplicht kan worden ingebed in de bestaande vergunningstelsels.

Er zal over de uitvoering van de verordening moeten worden gerapporteerd aan de Europese Commissie. De rapportageplicht wordt gekoppeld aan de verplichting te rapporteren voor aanpalende Richtlijnen⁵ en komt daarmee te liggen bij de Rijksoverheid. De Rijksoverheid is ten dele afhankelijk van informatie toegezonden door het bevoegd gezag.

In de Nederlandse praktijk zal het in veel gevallen de zuivering beheerder, c.q. het waterschap zijn die de aanvraag voor een vergunning doet. Dit kan echter ook een commerciële partij zijn. Voor de aanvrager zijn de financiële consequenties groter, aangezien zij een aanvullende zuiveringsplicht krijgen, een monitoringsverantwoordelijkheid om de kwaliteit te borgen en een risicomanagementplan voor waterhergebruik moeten opstellen. De kosten zijn afhankelijk van de gekozen zuivering en monitoringfrequentie.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Zoals beschreven onder 5 b) brengt de extra zuivering van afvalwater kosten met zich mee welke door de gebruiker van het water bekostigd moeten worden. Een berekening van de Europese Commissie toont aan dat de totale kosten rond de €0,5 per kubieke meter komt te liggen. Daarmee is het grofweg de helft goedkoper dan drinkwater. In Zuidelijke Lidstaten is dit ongeveer even duur als een onttrekking van het grondwater. In Nederland is een grondwateronttrekking vele malen goedkoper. Hiermee wordt het gezuiverd afvalwater in Nederland veel duurder dan oppervlakte of grondwater dat nu voornamelijk wordt gebruikt als irrigatiewater.

⁵ Kaderrichtlijn Water en Richtlijn Stedelijk Afvalwater

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De verordening leidt tot de noodzaak voor het inrichten van een nieuw vergunningstelsel, inclusief het aanwijzen van een bevoegd gezag. De vergunningen zullen moeten worden beoordeeld en vervolgens gehandhaafd. Tevens zullen de vergunningen elke 5 jaar worden herzien. Ook moet er gerapporteerd worden aan het publiek en de Europese Commissie. Hiermee nemen de regeldruk en de administratieve lasten toe.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen. Voor Nederland is de verwachting dat dit niet tot een verandering in concurrentiekracht leidt. De impact assessment bepleit dat de concurrentiekracht van lidstaten die veelvuldig water hergebruiken toeneemt, doordat potentiële barrières voor het vrij verkeer van agrarische producten worden voorkomen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening is na inwerkingtreding rechtstreeks toepasselijk. Momenteel bestaat er geen wetgeving in Nederland die direct eisen stelt aan het hergebruik van water in de landbouw. De verordening introduceert een nieuwe vergunningplicht die door het nog aan te wijzen bevoegd gezag moet worden opgepakt en na vergunningverlening ook zal moeten worden gehandhaafd.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 14 kent de Commissie de bevoegdheid toe om voor onbepaalde tijd gedelegeerde handelingen vast te stellen. Deze bevoegdheid heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

- Artikel 4.3: Het aanpassen van de minimum kwaliteitseisen en monitoringsvereisten, zoals vastgelegd in Annex I, sectie 2, aan technische en wetenschappelijke ontwikkelingen op dit gebied.
- Artikel 5.3: Het aanpassen van de risicomanagement taken, zoals vastgelegd in Annex II, aan technische en wetenschappelijke ontwikkelingen op dit gebied.
- Artikel 5.3: Het aanvullen van de verordening om technische specificaties van de risicomanagement taken vast te leggen in Annex II.

De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt ten aanzien van deze punten juridisch gezien voor de hand omdat een bevoegdheid voor de Commissie tot aanvulling en wijziging van het basisinstrument (waartoe ook de bijlagen behoren) alleen via delegatie kan worden verleend.

De gedelegeerde handeling voor het invullen van de risicomanagement taken met technische specificaties geeft echter erg veel vrijheid om dit achteraf vergaand aan te passen. De vraag is of het noodzakelijk is om deze technische specificaties Europees breed vast te leggen. Het is in ieder

geval onvoldoende duidelijk wat deze technische specificaties inhouden. Nederland zal zich ervoor inzetten om dit nader in te kaderen.

Daarnaast kent Artikel 15 de Commissie de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze bevoegdheid heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

- Artikel 10.3: het vastleggen van gedetailleerde regels voor het format en de presentatievorm van de informatie die via het internet publiek beschikbaar moet worden gesteld.
- Artikel 11.3: het vastleggen van gedetailleerde regels voor het format en de presentatievorm van de informatie die aan de Europese Commissie beschikbaar moet worden gesteld.

Nederland kan instemmen met de uitvoeringshandeling onder 11.3. Deze is er immers op gericht om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. EU-rapportage is gebaat bij een vooraf afgestemd rapportageformat. Dit vereenvoudigt de verwerking van de informatie. Hierbij is de onderzoeksprocedure van toepassing (zie artikel 15.2). Deze keuze ligt volgens Nederland inderdaad voor de hand omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking.

De uitvoeringshandeling genoemd onder 10.3 over het vastleggen van een format en presentatievorm voor publieksinformatie is volgens Nederland te vergaand. Lidstaten moeten de vrijheid hebben om informatie publiekelijk te maken in een vorm en format die aansluit bij andere informatievoorzieningen vanuit de Nederlandse overheid. Het is in het belang van de burger dat de informatie wordt getoond in een nationaal eenduidige vorm en format, boven een Europese. Nederland zal zich ervoor inzetten om deze uitvoeringshandeling sterk in te kaderen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening moet ingaan 1 jaar na vaststelling van de verordening. Gezien de insteek dat de methodiek van de risicoanalyse na uitwerking via een uitvoeringshandeling wordt vastgesteld is een implementatietermijn van 1 jaar erg krap.

De methodiek uitwerken en afstemmen zal minimaal een jaar kosten. Dat betekent dat na van kracht worden van de verordening in het meest gunstige geval de methodiek van de risicoanalyse net is uitgewerkt. Daarmee kan je er als lidstaat nog niet direct aan voldoen. Voor Nederland zijn de gevolgen beperkt, aangezien we in de praktijk zeer beperkt water hergebruiken in de landbouw. Daarmee zouden we met een implementatietermijn van 2 jaar uit de voeten kunnen. Lidstaten die veel water hergebruiken zullen langer de tijd nodig hebben, aangezien in veel gevallen de waterzuivering moet worden verbeterd.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal 6 jaar na de inwerkingtreding van de verordening een evaluatie uitvoeren. Nederland beoordeelt dit als wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Uitvoerbaarheid:

De verordening is voor zover nu te beoordelen uitvoerbaar maar leidt tot een taakverzwaring van het nog aan te wijzen bevoegd gezag. De verordening voorziet in de mogelijkheid voor de Europese Commissie om de risicoanalyse aan te vullen met technische specificaties. Aangezien deze momenteel nog niet bekend zijn is nog niet te beoordelen of deze tot een onuitvoerbare situatie zullen leiden.

De implicaties voor uitvoering en handhaving zijn afhankelijk van de praktijk. Indien er geen praktijk ontstaat van toepassing van gezuiverd stedelijk afvalwater in Nederland zijn de implicaties voor uitvoering beperkt tot het aanwijzen van een bevoegd gezag. Implicaties voor handhaving zijn er dan niet.

Indien deze toepassing wel praktisch wordt zijn de implicaties groter. Minimaal zal het bevoegd gezag dan vergunningaanvragen moeten behandelen, herzien en handhaven. Dit bevoegd gezag moet nog worden bepaald, maar zou bijvoorbeeld de provincie kunnen zijn.

Staatsrechtelijk/bestuurlijk is het niet logisch het waterschap als bevoegd gezag aan te wijzen. Als zuivering beheerder is het waterschap tenslotte een mogelijke vergunningvragende partij.

Voorkomen moet worden dat de vergunningvrager en -verlener één en dezelfde instantie is.

Voor de provincie betekent dit een taakverzwaring.

In het geval een overheid (waterschap/zuivering beheerder) de vergunning aanvraagt, zullen zij ook verantwoordelijk zijn voor verdergaande zuivering van het stedelijk afvalwater, monitoring om de kwaliteit te borgen en het opstellen van een risicobeheerplan. Dit betekent een taakverzwaring.

Handhaafbaarheid:

De verordening is handhaafbaar voor de gestelde minimum kwaliteitseisen, doordat het punt waar het water de zuivering verlaat, is aangewezen als het punt van naleving. Hiermee is het punt van controle eenduidig. De handhaafbaarheid zou afnemen wanneer het punt van naleving daar zou liggen waar het water wordt toegepast.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.