

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumeisen voor hergebruik van water (doorlopend programma)

(COM(2018) 337 final)

(2019/C 110/18)

Rapporteur: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Raadpleging	Europees Parlement, 2.7.2018 Raad, 26.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	19.9.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	27.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	140/1/0

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Dit is een zeer positief initiatief van de Europese Commissie, dat op het juiste moment komt. Met de voorgestelde verordening wordt de ontwikkeling van veilige, extra watervoorraden voor irrigatie van landbouwgronden sterk gestimuleerd: water dat kan worden verwerkt om veilig in de landbouw gebruikt te worden en dat, indien nodig, ook een waardevol gehalte aan nuttige voedingsstoffen en aan geschikt en bodemverrijkend organisch materiaal bevat.

1.2. De toegevoegde waarde van een dergelijke voorziening verlicht primair de druk op de drinkwatervoorraden en vergemakkelijkt daarnaast zowel openbare als particuliere investeringen in het aanleggen van deze aanvullende watervoorraden. Deze afzonderlijke en speciale zuiverings- en toevoerinfrastructuur voor landbouwdoeleinden vormt een aanvulling op de bestaande watervoorraden en voorzieningsinfrastructuur die, afhankelijk van de lidstaat, essentiële voorzieningen vormen onder de verantwoordelijkheid van de landelijke of gemeentelijke overheid of een particuliere entiteit.

1.3. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verwelkomt deze voorgestelde verordening als nuttige aanvulling ten behoeve van het realiseren van de intenties van de kaderrichtlijn water, en tevens als bijdrage aan het pakket voor de circulaire economie. De verordening bevordert duurzamer gebruik van bestaande watervoorraden en verhoogt het vertrouwen van consumenten in de veiligheid van de betrokken landbouwproducten.

1.4. Momenteel zijn consumenten zich niet bewust van de verschillen tussen de normen voor hergebruik van water die bestaan tussen verschillende lidstaten, en velen zijn zich niet bewust van het feit dat teruggewonnen water op grote schaal wordt gebruikt voor irrigatie. Aangezien de verordening voorziet in een consistente benadering op basis van solide wetenschappelijk advies, kan deze worden gezien als een onmisbare bouwsteen in het fundament van het voedselveiligheidsbeleid.

1.5. In tegenstelling tot de indruk die wordt gewekt door de algemene titel van de verordening, draait het in het voorstel hoofdzakelijk om het hergebruik van stedelijk afvalwater voor irrigatiedoeleinden. Hoewel dit wordt vermeld in de toelichting op de verordening, is het raadzaam deze focus sterker te benadrukken om bezorgdheid over dat mogelijkheden voor industrieel of huishoudelijk hergebruik over het hoofd worden gezien, zo veel mogelijk weg te nemen.

1.6. Hoewel de verordening niet over de mogelijkheden van hergebruik van water voor het aanvullen van watervoerende lagen gaat, is dit nog altijd wel een belangrijk onderwerp dat een nadere technische analyse vergt om de complexe problemen die in de effectbeoordeling zijn vastgesteld, op te lossen.

1.7. Het Comité beveelt ten zeerste effectief toezicht op de watervoorraden en een actief toerekenbaarheids- en handhavingsbeleid in alle lidstaten aan, zodat het maximale beoogde effect van deze verordening kan worden bereikt. Met name moet het verbod op illegale waterwinning consequenter worden gehandhaafd.

1.8. Zakelijk gezien is het interessant om in de aanleg van infrastructuur voor hergebruik van water te investeren, maar daarbij is ook steun nodig uit de structuurfondsen, met name het fonds voor plattelandontwikkeling en het Cohesiefonds.

1.9. Hoewel de gevolgen voor de concurrentie met invoer uit derde landen naar verwachting neutraal zullen zijn, dringt het EESC er bij de Commissie op aan deze mogelijkheid te benutten om de ontwikkeling van normen op EU-niveau te gebruiken, in samenwerking met de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid, om het standpunt met betrekking tot het hergebruik van water tijdens internationale besprekingen over het vaststellen van normen kracht bij te zetten, zodat bij invoer uit derde landen eveneens aan deze normen wordt voldaan. Het EESC heeft geregeld gepleit voor consistentie in internationale landbouwnormen, en deze verordening kan een internationale maatstaf worden voor hergebruik van water⁽¹⁾.

2. Inleiding

2.1. Als gevolg van de klimaatverandering en een toenemende vraag ervaren veel delen van de EU nu al watertekort⁽²⁾. Een derde van het grondgebied van de EU heeft nu al te maken met schaarste en kwaliteitsproblemen⁽³⁾. In eerdere adviezen heeft het Comité deze zorgen al aan de orde gesteld, aangedrongen op meer investeringen in de zuivering van afvalwater voor hergebruik, en erop gewezen dat het plan om van de watercyclus een kringloop te maken niet langer als onrealistisch overkomt⁽⁴⁾. Een groot deel van de watervoorraad wordt gebruikt voor irrigatie in de landbouw, met name in de zuidelijke lidstaten, waar landbouwproducten een aanzienlijk aandeel van de economie vertegenwoordigen. Met deze verordening wordt niet beoogd om het gebied dat momenteel wordt geïrrigeerd uit te breiden, maar om de bestaande watervoorraden veiliger en efficiënter te gebruiken.

2.2. Het behouden van het vertrouwen van de consument in de voedselvoorziening en het stelsel van regelgeving en inspectie dat de veiligheid ervan waarborgt, is begrijpelijkerwijs een van een topprioriteiten van de Unie. Met deze verordening zal de zekerheid op dit gebied worden versterkt. Momenteel verschillen de normen aanzienlijk tussen de lidstaten. Door deze verordening komt mogelijk per jaar 4,9 miljard m³ extra water beschikbaar voor irrigatie en wordt het algemene watertekort met meer dan 5 % teruggebracht. Daarnaast wordt hiermee de veiligheid van teruggewonnen water gewaarborgd en gezorgd voor een hoog niveau van bescherming van de gezondheid voor mens en dier en het milieu.

2.3. Deze verordening kan worden gezien als een middel waarmee de circulaire economie wordt versterkt, de voedselzekerheid van de EU wordt vergroot en een bijdrage wordt geleverd aan de volksgezondheid. De verordening raakt direct de kern van de behoefte om geharmoniseerde minimumvereisten vast te stellen voor de kwaliteit van teruggewonnen water, dat voor het merendeel wordt gebruikt in de landbouw. De vereiste dat adequate en actuele informatie over hergebruik van water online beschikbaar is, zorgt voor grotere publieke transparantie. Verder draagt de voorgestelde verordening bij aan de uitvoering door de EU van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's of Sustainable Development Goals), in het bijzonder SDG 6 inzake schoon water en sanitaire voorzieningen. De verordening vormt een aanvulling op het voorstel van de Commissie voor een nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid doordat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan beter waterbeheer in de landbouw, waardoor boeren over een duurzamere watervoorziening kunnen beschikken.

2.4. Er dient te worden opgemerkt dat deze verordening wordt gepresenteerd als onderdeel van een doorlopend programma en dat de intentie op de lange termijn is om hergebruik van water ook op andere gebieden te overwegen. Deze specifieke verordening is echter sterk toegespitst op een specifiek onderwerp, aangezien deze vrijwel uitsluitend betrekking heeft op de verwerking van reeds gezuiverd stedelijk afvalwater zodat het kan worden gebruikt in diverse vormen van irrigatie in de landbouw. Huishoudelijk en industrieel hergebruik vallen buiten de reikwijdte van het onderhavige voorstel en worden tot op zekere hoogte reeds gedekt — bijvoorbeeld in de richtlijn stedelijk afvalwater, die momenteel wordt herzien⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Advies van het EESC over de rol van de landbouw in handelsbesprekingen, par. 4.3 (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 20).

⁽²⁾ Watertekort doet zich voor wanneer de vraag naar water hoger is dan de hoeveelheid die in een bepaalde periode beschikbaar is, of wanneer het gebruik ervan beperkt is vanwege lage kwaliteit.

⁽³⁾ COM(2012) 672 final

⁽⁴⁾ Advies van het EESC over Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren (PB C 327 van 12.11.2013, blz. 93).

⁽⁵⁾ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135 van 30.5.1991, blz. 40).

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1. De voorgestelde verordening maakt deel uit van een integrale benadering van waterbeheer voor de aanpak van het ernstige en toenemende probleem van watertekort in de hele EU. Naast het zuiniger omspringen met water en maatregelen voor een efficiënter watergebruik kan er een bijdrage worden geleverd met gezuiverd afvalwater afkomstig van stedelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties als een betrouwbaar alternatief.

3.2. Het hergebruiken van water heeft doorgaans geringere milieueffecten dan andere vormen van alternatieve watervoorziening, en biedt een scala aan voordelen voor het milieu, de economie en de maatschappij. In de verordening ligt de nadruk op het hergebruik van water voor irrigatie in de landbouwsector, wat op dit moment goed is voor ongeveer een kwart van het totale hoeveelheid onttrokken zoetwater in de EU.

3.3. De verordening is rechtstreeks van toepassing op de lidstaten alsmede op het bedrijfsleven, hetgeen de ontwikkeling en toepassing van milieutechnieken mogelijk zal stimuleren. In het voorstel worden minimumeisen voor kwaliteit en bewaking van teruggewonnen water uiteengezet, belangrijkste taken voor risicobeheer omschreven en een geharmoniseerde benadering geboden tot hergebruik van water voor irrigatie binnen de EU. Het voorstel bevat met name:

3.3.1. Minimumeisen voor kwaliteit van teruggewonnen water en het monitoren daarvan, met aandacht voor microbiologische elementen (bijvoorbeeld de aanwezigheid van *E. coli*-bacteriën) en vereisten voor routinematige en validatiemonitoring. Deze waarborgen dat teruggewonnen water dat is geproduceerd overeenkomstig de voorgestelde verordening veilig is voor irrigatie.

3.3.2. De belangrijkste risicobeheertaken die zorgen voor een aanvullende beschermingslaag boven op de minimumeisen, dat wil zeggen, de identificatie van bijkomende gevaren die moeten worden aangepakt zodat hergebruik van water veilig is. Dit betreft hoofdzakelijk het opstellen van een risicobeheerplan voor hergebruik van water door de exploitant van de waterterugwinningsinstallatie, dat noodzakelijk is voor het verkrijgen van een vergunning van de bevoegde autoriteit, die ten minste elke vijf jaar zal worden herzien.

3.3.3. Meer transparantie. Nieuwe transparantievoorschriften vereisen dat het publiek op een gebruiksvriendelijke wijze online-informatie kan verkrijgen over het hergebruik van water in hun lidstaat. Er is een uitvoeringshandeling nodig ter vaststelling van gedetailleerde regels ten aanzien van de vorm en presentatie van beschikbaar te stellen informatie.

3.4. Het is de bedoeling dat de lidstaten gegevenssets ontwikkelen met informatie over hergebruik van water met steun van het Europees Milieuagentschap, dat regelmatig een overzicht zal geven van de tenuitvoerlegging van de verordening op het niveau van de Unie. De eerste evaluatie is zes jaar na de inwerkingtreding van de verordening gepland.

3.5. Er dient te worden opgemerkt dat de lidstaten krachtens de voorgestelde verordening niet worden verplicht zuivering van afvalwater voor irrigatie uit te voeren. Het primaire doel is het versterken van het vertrouwen bij een breed scala aan belanghebbenden — waterautoriteiten, boeren, investeerders en consumenten — dat consistent de hoogste veiligheidsnormen zijn gehanteerd bij de watervoorziening voor irrigatiedoeleinden. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige praktijk.

3.6. De effectbeoordeling en de ondersteunende onderzoeksdocumentatie bevatten een gedetailleerde analyse van technische kwesties, met name detectie, veiligheidsnormen en drempelparameters.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité steunt deze verordening als bijdrage tot het verminderen van de druk van klimaatverandering en als nuttige aanvulling op de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn water en de circulaire economie in het algemeen. Het heeft kennisgenomen van positieve voorbeelden van hergebruik van water in combinatie met landbouwproductie, met name in Cyprus en Israël, waar bijna 90 % van het gezuiverd afvalwater op dit moment wordt hergebruikt. Het stelt zich de vraag of in de verordening niet zou moeten worden ingegaan op het terugwinnen van warmte uit water voordat dat naar een zuiveringsinstallatie wordt geleid. Apparatuur daartoe zou in één- en meergezinswoningen, zwembaden en hotels moeten worden geïnstalleerd.

4.2. In de voorgestelde verordening wordt het primaat van maatregelen voor waterbesparing en -efficiëntie binnen de hiërarchie van het waterbeheer erkend. De vrijwillige mogelijkheid tot hergebruik wordt uitsluitend toegepast wanneer dit relevant, veilig en rendabel is. Er is aanzienlijke ruimte voor de toepassing van hergebruik van water voor irrigatie, met

name in sommige zuidelijke EU-lidstaten waar dit momenteel slechts op bescheiden schaal gebeurt. Zo wordt in Italië en Griekenland 5 % hergebruikt, en in Spanje 12 %. Bemoedigend is dat het hergebruik van water gestaag toeneemt.

4.3. Het Comité merkt op dat de verordening tot doel heeft een uniforme benadering met betrekking tot kwaliteitsnormen voor water voor hergebruik vast te stellen. Op dit moment is dit nog niet het geval. Consumenten zijn in het algemeen niet op de hoogte van de grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de kwaliteit van het water dat wordt hergebruikt voor irrigatie. Met één enkele minimumnorm wordt de toepassing hiervan en investering hierin gestimuleerd en wordt tevens meer zekerheid geboden met betrekking tot gezondheidskwesties voor consumenten.

4.4. Het Comité merkt verder op dat reeds voorzien is in de aanpak van kwesties als pathogenen, opkomende contaminanten, bijproducten van desinfectie en resistentie tegen antibiotica (in bijlage 2), op basis van het technisch verslag van JRC Science for Policy, waarin het beheer van gezondheids- en milieurisico's die verbonden zijn aan hergebruik van water voor landbouwirrigatie uitgebreid wordt verkend ⁽⁶⁾. Dit zou moeten waarborgen dat de bodem, het grondwater, het drinkwater en voedselproducten per project worden beschermd.

4.5. Er zijn veel situaties waarin conventionele watervoorraden een te lage prijs hebben en niet overeenkomen met de kosten voor milieu en grondstoffen. Ook is er nog steeds sprake van aanzienlijke illegale onttrekking uit rivieren en particuliere putten. Effectief toezicht op de watervoorraden en een actief toerekenbaarheids- en handhavingsbeleid in alle lidstaten zijn noodzakelijk om het maximale beoogde effect van deze verordening te bereiken.

4.6. De voorgestelde verordening voorziet in de oprichting van een welomschreven autorisatieprocedure voor waterhergebruikprojecten. Dit zou moeten bijdragen tot een duidelijke spreiding van verantwoordelijkheid over verschillende bij het hergebruik van water betrokken partijen.

4.7. Het Comité waardeert de kansen die worden geboden door de verordening, hetgeen de aanpassing of het ontwerp van zuiveringsinstallaties voor hergebruik stimuleert met als doel „fertilisatie” te bevorderen. Dit bestaat uit de retentie in het verwerkte water, met inachtneming van de veiligheid, van oplosbare meststoffen, zoals stikstof, fosfor en nuttige, bodemverrijkende organische stoffen die tijdens het huishoudelijk of industrieel gebruik in het water zijn terechtgekomen. Deze extra voordelen worden geacht ondergeschikt te zijn aan het belangrijkste voordeel dat hergebruik nieuwe watervoorraden oplevert.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Er dient te worden opgemerkt dat de uitdrukking „hergebruik van water” verwijst naar water dat is gegenereerd uit (hoofdzakelijk stedelijk) afvalwater, waarvan de kwaliteit na zuivering geschikt is voor het beoogde gebruik.

5.2. In deze verordening ligt de nadruk hoofdzakelijk op het waarborgen van de kwaliteit en de veiligheid van het hergebruik van water afkomstig van stedelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties. De verordening heeft geen betrekking op de regulering van drinkwater of op directe maatregelen voor efficiënt watergebruik. Het Comité merkt echter op dat de effectieve zuivering van afvalwater en het hergebruik ervan aanzienlijke voordelen biedt voor het milieu in vergelijking met andere opties. Zo leidde droogte in 2017 tot een verlies van naar schatting 2 miljard EUR voor de Italiaanse landbouwsector en gezien de extreme weersomstandigheden waarmee veel lidstaten in de zomer van 2018 te kampen hebben gehad, zal dit cijfer in de hele EU waarschijnlijk nog stijgen. Hergebruik van water zou echter naar schatting kunnen voorzien in 47 % van alle irrigatiebehoeften in Italië, maar wordt momenteel nog slechts op zeer kleine schaal gebruikt.

5.3. Hoewel het potentieel van het gebruik van teruggewonnen water voor landbouwirrigatie overduidelijk aanwezig is in met name de zuidelijke lidstaten, worden er met deze verordening technische en operationele stimulansen gegenereerd die in de toekomst voordeel zullen opleveren voor de hele EU.

⁽⁶⁾ Towards a legal instrument on water reuse at EU level, publicatie van het JRC.

5.4. De verantwoordelijkheid voor het garanderen van normen voor voedselveiligheid, die in het algemeen worden vastgesteld door de EU met referentie naar de algemene levensmiddelenverordening, berust, zoals het hoort, bij de lidstaten. De voorgestelde verordening zorgt ervoor dat de veiligheid van consumenten bij het hergebruik van water voor irrigatie van voedingsgewassen voorop staat. De verplichting tot naleving van de EU-wetgeving betreffende voedselveiligheid geldt ook voor landbouwproducten die worden geïmporteerd uit derde landen, hoewel op dit moment geen specifieke vereisten bestaan met betrekking tot irrigatiepraktijken in derde landen. Er wordt aangevoerd dat gemeenschappelijke EU-normen zouden kunnen dienen als een model voor derde landen, en met name onze bilaterale handelspartners. Hierover moet echter op internationaal niveau worden onderhandeld. Wereldwijd wordt al op aanzienlijke schaal gebruikgemaakt van zowel gezuiverd als ongezuiverd afvalwater voor irrigatie, waaronder in veel landen van waaruit de EU landbouwproducten importeert.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
