Raad van de
Europese Unie

Brussel, 12 maart 2020
(OR. en)

15301/19
ADD 1

Interinstitutioneel dossier:
2018/0169(COD)

ENV 1046
SAN 528
CONSOM 341
AGRI 631
CODEC 1803

ONTWERPMOTIVERING VAN DE RAAD

Betreft:	Standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de vaststelling van een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumeisen voor hergebruik van water - Ontwerpmotivering van de Raad

I. INLEIDING

De Commissie heeft op 28 mei 2018 een wetgevingsvoorstel aangenomen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumeisen voor hergebruik van water, de zogenoemde verordening hergebruik van water (9498/18 + ADD 1 tot ADD 6).

Het Europees Parlement stelde op 12 februari 2019 zijn standpunt in eerste lezing over het voorstel van de Commissie vast (6427/19).

De Raad bereikte tijdens zijn zitting van 26 juni 2019 overeenstemming over een algemene oriëntatie inzake het Commissievoorstel (10278/19), waarin het voorzitterschap het mandaat krijgt de onderhandelingen met het Europees Parlement voort te zetten.

Er vonden drie trialogen plaats, respectievelijk op 10 oktober, 12 november en 2 december 2019. Naast deze trialogen werden er verscheidene technische driepartijenbijeenkomsten gehouden.

Na deze tekst met het oog op een akkoord besproken te hebben, hechtte het Comité van permanente vertegenwoordigers op 18 december 2019 zijn goedkeuring aan het definitieve compromis dat uit de trialogen is voortgevloeid (14944/19 + COR1). De goedgekeurde tekst met hernummerde bepalingen is die dag nog verspreid als bijlage bij document 15254/19 + COR 1.

De Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid van het Europees Parlement hechtte op 21 januari 2020 zijn goedkeuring aan de tekst. Vervolgens stuurde de voorzitter van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid die dag nog een brief naar de voorzitter van het Comité van permanente vertegenwoordigers waarin hij aangaf dat hij, onder voorbehoud van bijwerking door de juristen-vertalers, de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid en de plenaire vergadering zou aanbevelen het standpunt van de Raad zonder amendementen goed te keuren.

Het Economisch en Sociaal Comité bracht op 12 december 2018 advies uit over het voorstel[1]. Het Comité van de Regio's bracht op 6 december 2018 advies uit[2].

II. DOELSTELLING

Deze verordening beoogt te waarborgen dat teruggewonnen water veilig is voor landbouw-irrigatie, zodat in de hele Unie op gecoördineerde wijze een hoog niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen en dieren wordt gewaarborgd, de circulaire economie wordt gepropageerd, de aanpassing aan de klimaatverandering wordt ondersteund en bijgedragen wordt aan het aanpakken van waterschaarste en de daaruit voortvloeiende druk op watervoorraden, en tegelijkertijd aan de doelmatige werking van de interne markt.

III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING

Algemene opmerkingen

Met het oog op een akkoord over de verordening hergebruik van water hebben vertegenwoordigers van de Raad en het Europees Parlement in de trialogen informele onderhandelingen gevoerd om hun standpunten op elkaar af te stemmen. De tekst van het standpunt van de Raad in eerste lezing over de verordening is een integrale weergave van het compromis dat de twee wetgevers, bijgestaan door de Europese Commissie, hebben bereikt.

[1] PB C 110 van 22.3.2019, blz. 94.
[2] PB C 86 van 7.3.2019, blz. 353.

De Raad en het Europees Parlement delen de doelstellingen van de verordening hergebruik van water. Tegen die achtergrond hebben de Raad en het Parlement tijdens de laatste trialoog een akkoord bereikt over een versie van de verordening die hun uiteenlopende standpunten in evenwicht brengt. Enerzijds wilde de Raad met het oog op het vermijden van onnodige administratieve lasten zorgen voor duidelijkheid over het toepassingsgebied van de verordening en wilde hij voor de lidstaten die water hergebruiken voor landbouwirrigatie en voor de lidstaten die dat niet doen, voldoende speelruimte laten. Anderzijds streefde het Parlement naar een betere harmonisatie van de regels voor het hergebruik van water in de EU, onder meer door minimumeisen inzake waterkwaliteit en monitoring vast te stellen.

Essentiële punten

Het tijdens de trialoog van 2 december 2019 bereikte akkoord weerspiegelt de overeenstemming tussen de standpunten van de Raad en het Parlement op diverse essentiële punten.

Toepassingsgebied

De Raad en het Parlement komen overeen dat de in de verordening vervatte minimumeisen inzake waterkwaliteit en monitoring alleen betrekking hebben op het gebruik van gezuiverd stedelijk afvalwater voor landbouwirrigatie. In het besef echter dat teruggewonnen water nog voor heel wat andere doeleinden dan landbouwirrigatie kan worden gebruikt, is in bijlage I bij de verordening bepaald dat de lidstaten, onverminderd de relevante wetgeving van de Unie op het gebied van milieu en volksgezondheid, teruggewonnen water kunnen gebruiken voor andere toepassingen zoals voor de industrie, openbare voorzieningen en milieudoeleinden.

Voorts bevat het standpunt van de Raad in eerste lezing in artikel 2, lid 2, een discretionaire bepaling op grond waarvan de lidstaten kunnen besluiten dat het in een of meer van hun stroomgebieddistricten of delen daarvan niet passend is water voor landbouwirrigatie te hergebruiken. Hierdoor kunnen lidstaten die geen water hergebruiken, onnodige administratieve lasten vermijden, zoals kosten in verband met het opzetten van een administratieve structuur voor het verlenen van vergunningen.

Tegelijkertijd worden in de discretionaire bepaling nadere regels vastgesteld die de lidstaten ertoe verplichten hun besluiten naar behoren te motiveren, deze te evalueren indien dit nodig is en ten minste om de zes jaar, en ze bij de Commissie in te dienen. Voorts verplicht artikel 10, lid 3, de lidstaten ertoe hun besluiten online of via andere middelen beschikbaar te stellen voor het publiek. In overweging 7 wordt nader toegelicht dat de verordening tot doel heeft het gebruik van teruggewonnen water voor landbouwirrigatie gemakkelijker ingang te doen vinden waar dit passend en kostenefficiënt is. In de overweging wordt er ook op gewezen dat de verordening flexibel genoeg moet zijn om ervoor te zorgen dat lidstaten die niet aan hergebruik van water voor landbouwirrigatie doen, deze regels alleen hoeven toe te passen wanneer zij in een later stadium tot hergebruik van water overgaan.

Voorts zijn de Raad en het Parlement zich bewust van hoe belangrijk het is dat innovatie in het hergebruik van water mogelijk wordt gemaakt, waarbij concurrentieverstoring wordt vermeden. Om die reden voorziet het standpunt van de Raad in eerste lezing in artikel 2, lid 3, dat onderzoeks- en proefprojecten onder bepaalde voorwaarden kunnen afwijken van de toepassing van de verordening.

Tot slot bepaalt artikel 2, lid 4, dat de verordening hergebruik van water wordt toegepast zonder afbreuk te doen aan het wetgevingskader inzake levensmiddelenhygiëne dat is vastgesteld in Verordening nr. 852/2004.

Tegelijkertijd wordt met artikel 2 de op meervoudige barrières gebaseerde aanpak gevolgd, door te specificeren dat de verordening hergebruik van water niet uitsluit dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven de waterkwaliteit die nodig is om te voldoen aan Verordening nr. 852/2004, kunnen verkrijgen door in een later stadium meerdere opties voor waterzuivering toe te passen, alleen of in combinatie met andere opties dan zuivering, of dat andere alternatieve waterbronnen voor landbouwirrigatie worden gebruikt. In dit verband zij erop gewezen dat artikel 5, lid 4, punt c), bepaalt dat in het risicobeheerplan voor hergebruik van water in het bijzonder het volgende wordt opgenomen: aanvullende barrières voor het waterhergebruiksysteem, alle aanvullende eisen voorbij het nalevingspunt die nodig zijn om de veiligheid van het waterhergebruiksysteem te garanderen, waaronder de voorwaarden in verband met distributie, opslag en gebruik, naargelang het geval, alsmede de voor de naleving van deze eisen verantwoordelijke partijen. Ook in bijlage I, deel 2, punt 1, worden barrières vermeld.

Tot slot is het door het Parlement voorgestelde amendement om de exploitant van de waterterugwinningsvoorziening bij niet-naleving aansprakelijk te stellen, niet in de compromistekst opgenomen, omdat het geacht werd buiten het toepassingsgebied te vallen. Bovendien zou het in de praktijk zeer moeilijk te bewijzen zijn dat de verontreiniging van de bodem of gewassen door het teruggewonnen water werd veroorzaakt.

Minimumeisen voor waterkwaliteit en monitoring

De verordening hergebruik van water heeft tot doel de menselijke en dierlijke gezondheid en het milieu te beschermen door het vaststellen van minimumeisen voor zowel de kwaliteit van teruggewonnen water als het monitoren van de naleving, in combinatie met een harmonisatie van de hoofdelementen van risicobeheer.

Die minimumeisen zijn opgenomen in respectievelijk bijlage I en bijlage II bij de verordening. Deze bijlagen zijn tot stand gekomen door het grondige werk van deskundigen van onder meer het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie (JRC). Aangezien de technische werkzaamheden voorrang moeten krijgen op politieke overwegingen, zijn de Raad en het Parlement in de trialogen overeengekomen om slechts enkele wijzigingen aan te brengen in deze bijlagen, waaraan het JRC vervolgens zijn goedkeuring heeft gehecht. Daarnaast is voor de duidelijkheid aan tabel 1 in bijlage I, een voetnoot toegevoegd die als volgt luidt: "Indien eenzelfde soort geïrrigeerd gewas onder verschillende categorieën van tabel 1 valt, zijn de voorschriften van de strengste categorie van toepassing.". Voorts hebben de Raad en het Parlement overeenstemming bereikt over een bepaling inzake validatiemonitoring. Die bepaling luidt dat de validatiemonitoring moet worden uitgevoerd in alle gevallen waarbij apparatuur wordt gemoderniseerd en waarbij er nieuwe apparatuur of processen worden toegevoegd. De validatiemonitoring moet overigens alleen plaatsvinden voor de strengste kwaliteitsklasse voor teruggewonnen water.

Voorts wordt ervoor gezorgd dat de verordening actueel blijft door aan de Commissie de bevoegdheid te verlenen om gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde de belangrijkste elementen van risicobeheer aan te passen aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang (artikel 5, lid 5, eerste alinea), en om de gedelegeerde handelingen tot aanvulling van de verordening vast te stellen teneinde technische specificaties van de belangrijkste elementen van risicobeheer vast te stellen (artikel 5, lid 5, tweede alinea). Daarnaast bepaalt artikel 11, lid 5, dat de Commissie in overleg met de lidstaten richtsnoeren moet vaststellen als hulp bij de praktische toepassing van deze verordening. De Commissie moet deze richtsnoeren uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening voorleggen. De harmonisatie vloeit ook voort uit artikel 6, lid 5, waarin wordt bepaald dat de bevoegde autoriteiten binnen de twaalf maanden de verwachte datum van een besluit aan de aanvrager moeten meedelen. Bovendien moeten de lidstaten die water hergebruiken voor landbouwdoeleinden voorschriften vaststellen aangaande de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van deze verordening en moeten zij alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden uitgevoerd. Uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van de verordening moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van die voorschriften en maatregelen en van alle latere wijzigingen.

Het standpunt van de Raad in eerste lezing bevat geen minimumeisen voor micro-verontreinigingen en microplastics. In bijlage II, punt B, 6, e) wordt echter vastgesteld dat microverontreinigingen en microplastics met het oog op de waterkwaliteit zorgwekkend wordende stoffen zijn die in een risicobeoordeling bijzondere aandacht moeten krijgen. Voorts noemt artikel 12, lid 2, punt d) zorgwekkend wordende stoffen als aspect waaraan de Commissie specifiek aandacht moet besteden. Tegen die achtergrond heeft de Commissie meegedeeld bereid te zijn te verklaren dat, aangezien microverontreinigingen en microplastics een algemeen probleem zijn dat niet beperkt blijft tot teruggewonnen water, zij zich zal blijven inspannen om deze belangrijke kwestie aan te pakken.

Mogelijkheid om rekening te kunnen houden met verschillen tussen waterhergebruiksystemen in de EU

Het compromis in het standpunt van de Raad in eerste lezing biedt de lidstaten die water voor landbouwirrigatie hergebruiken flexibiliteit om hun waterhergebruiksystemen te organiseren, dit overeenkomstig de "fit for purpose"-benadering. Tegelijkertijd biedt het compromis voldoende bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu. Artikel 5 (Risicobeheer) en artikel 6 (Verplichtingen met betrekking tot een vergunning voor teruggewonnen water), in samenhang met de definities van de bevoegde autoriteit, de eindgebruiker en de verantwoordelijke partij in artikel 3 bieden de lidstaten flexibiliteit om de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in het waterhergebruiksysteem in te vullen.

Om de mogelijkheid te bieden zich aan de plaatselijke omstandigheden aan te passen, wordt in artikel 3, punt 11, het nalevingspunt gedefinieerd als het punt waar de exploitant van een waterterugwinningsvoorziening het teruggewonnen water aan de volgende schakel in de keten levert, terwijl in artikel 6, lid 3, punt f), wordt bepaald dat het exacte nalevingspunt in de vergunning kan worden vastgesteld.

Tot slot biedt ook artikel 7, lid 3, flexibiliteit door te bepalen dat het de bevoegde autoriteit in de lidstaat is die bepaalt dat het hergebruik van water weer voldoet aan de procedures van het risicobeheerplan voor hergebruik van water.

Rekening houdend met de flexibiliteit inzake het hergebruik van water die het standpunt van de Raad in eerste lezing aan de lidstaten en andere actoren laat, hebben de twee wetgevers in de trialoog de datum van toepassing vastgesteld op drie jaar na de inwerkingtreding van de verordening (artikel 16).

Andere belangrijke punten

Het standpunt van de Raad in eerste lezing bevat verschillende andere belangrijke punten waarover de vertegenwoordigers van de Raad en het Europees Parlement in de trialogen overeenstemming hebben bereikt.

Informatie en transparantie

Om het hergebruik van water te bevorderen, moeten de lidstaten waar teruggewonnen water wordt gebruikt voor landbouwirrigatie, algemene voorlichtings- en bewustmakingscampagnes over deze vorm van waterbesparing opzetten. Om onevenredige lasten te vermijden, bepaalt artikel 9 dat de lidstaten hun campagnes kunnen aanpassen aan de schaal waarop het hergebruik van water plaatsvindt. Voorts vermeldt artikel 10 met het oog op transparantie de informatie over het hergebruik van water die de lidstaten waar teruggewonnen water wordt gebruikt, online of via andere middelen voor het publiek beschikbaar moeten stellen. Deze informatie moet adequaat zijn en om de twee jaar worden bijgewerkt. Ten slotte voorziet artikel 11 in het opzetten van een systeem voor informatie over monitoring van de uitvoering van de verordening.

Toegang tot de rechter

Het standpunt van de Raad in eerste lezing maakt gewag van toegang tot de rechter in een nieuwe overweging (39), zoals het geval is in de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik. Dat komt omdat alle lidstaten partij zijn bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE ("Verdrag van Aarhus"). Het is niet nodig om in de verordening hergebruik van water specifieke verplichtingen inzake toegang tot de rechter vast te stellen, aangezien alle EU-lidstaten goed functionerende nationale systemen hebben om de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden te waarborgen.

Evaluatie en toetsing

Artikel 12, lid 1, bepaalt dat de Commissie de verordening uiterlijk acht jaar na de inwerkingtreding ervan moet evalueren en toetsen. Het artikel noemt de elementen waarop de evaluatie gebaseerd moet zijn. Zo moet de Commissie beoordelen of het haalbaar is het toepassingsgebied van de verordening uit te breiden naar verdere specifieke toepassingen voor hergebruik van water, waaronder voor industriële doeleinden. De Commissie moet ook beoordelen of het haalbaar is de vereisten van de verordening uit te breiden naar het indirecte gebruik van gezuiverd afvalwater.

IV. CONCLUSIE

Het standpunt van de Raad in eerste lezing over de verordening hergebruik van water is een integrale weergave van het compromis dat de vertegenwoordigers van de Raad en het Europees Parlement, bijgestaan door de Commissie, hebben bereikt tijdens de informele onderhandelingen. Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt derhalve verzocht de Raad in overweging te geven:

- zijn goedkeuring te hechten aan de onderhavige motivering van de Raad van zijn standpunt in eerste lezing; en

- de onderhavige motivering van de Raad toe te zenden aan het Europees Parlement.

Nadat het standpunt van de Raad zonder amendementen in tweede lezing door het Europees Parlement is aangenomen, zal de verordening hergebruik van water in werking treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.