

Kenmerk	W17.23.00032/IV
Datum aanhangig	16 februari 2023
Datum vastgesteld	29 maart 2023
Datum advies	29 maart 2023
Datum publicatie	3 april 2023
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 16 februari 2023, no.2023000369, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 2020/741 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake minimumeisen voor hergebruik van water (PbEU 2020, L 177) (Uitvoeringsbesluit verordening hergebruik stedelijk afvalwater), met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan de Verordening inzake minimumeisen voor hergebruik van water (Verordening 2020/741). (zie noot 1) Gedeputeerde staten worden aangewezen als bevoegde autoriteit als bedoeld in Verordening 2020/741. (zie noot 2) Voorts wordt in het ontwerpbesluit geregeld welke taken door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de voorgestelde regeling om de exploitant van de waterterugwinningsvoorziening mede verantwoordelijk te maken voor het juiste gebruik van het teruggewonnen water. Verder maakt zij opmerkingen over de aanwijzing van stroomgebieden waar het niet passend is water voor irrigatiedoeleinden te hergebruiken. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inleiding

Verordening 2020/741 ziet op het terugwinnen van water uit stedelijk afvalwater om het vervolgens te gebruiken voor landbouwirrigatie. (zie noot 3) De verordening beoogt te waarborgen dat het teruggewonnen water veilig is voor landbouwirrigatie. (zie noot 4) Voor productie en levering van teruggewonnen water dat bestemd is voor landbouwirrigatie geldt een vergunningplicht. (zie noot 5) Een vergunningplicht geldt niet voor het agrarisch gebruik van het teruggewonnen water. Verordening 2020/741 stelt wel minimumeisen aan het toegestaan agrarisch gebruik en toegestane irrigatiemethoden voor de verschillende kwaliteitsklassen teruggewonnen water. (zie noot 6)

De vergunning wordt gebaseerd op een risicobeheerplan dat voor de productie, levering en

het gebruik van teruggewonnen water wordt opgesteld door de exploitant van de waterterugwinningsvoorziening, overige verantwoordelijke partijen en eindgebruikers. (zie noot 7) In de verordening is uitdrukkelijk bepaald dat voorbij het nalevingspunt de waterkwaliteit niet langer onder de verantwoordelijkheid van de exploitant van de waterterugwinningsvoorziening valt. (zie noot 8) Het nalevingspunt is het punt waar de exploitant van een waterterugwinningsvoorziening het teruggewonnen water aan de volgende schakel in de keten levert. (zie noot 9)

2. Toezicht op het gebruik van teruggewonnen irrigatiewater

Het ontwerpbesluit regelt dat aan de vergunning een voorschrift wordt verbonden dat inhoudt dat de producent of leverancier aantoont dat het water overeenkomstig de minimumeisen van bijlage I, deel 2 van Verordening 2020/741 wordt gebruikt. (zie noot 10)

Volgens de toelichting is deze bepaling opgenomen naar aanleiding van de consultatiereactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het IPO heeft daarin zijn zorgen geuit over het toezicht op het gebruik van het teruggewonnen water en aangegeven niet de instrumenten te hebben, noch de intentie om bij gebruikers van het teruggewonnen water toe te zien op naleving van de vereisten. Daarom is ervoor gekozen het toezicht op het juiste gebruik neer te leggen bij de exploitant van de waterterugwinningsvoorziening. (zie noot 11)

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde regeling in strijd is met Verordening 2020/741. In die Verordening is uitdrukkelijk bepaald dat voorbij het nalevingspunt de waterkwaliteit niet langer onder de verantwoordelijkheid van de exploitant van de waterterugwinningsvoorziening valt. De keuze kan bovendien problematisch zijn, in het bijzonder bij grensoverschrijdend gebruik van teruggewonnen water. (zie noot 12) Bij in het buitenland teruggewonnen water, dat in Nederland wordt hergebruikt, is het niet aannemelijk dat aan de buitenlandse exploitant van een waterterugwinningsvoorziening een voorschrift is opgelegd om te garanderen dat gebruik overeenkomstig de vereisten van de Verordening plaatsvindt. In dat geval is niet voorzien in toezicht op het gebruik.

Dat de vergunninghouder van de waterterugwinningsvoorziening ook verantwoordelijk wordt gehouden voor het juiste gebruik van het teruggewonnen water, neemt bovendien niet weg dat toezicht daarop nog altijd nodig is. (zie noot 13)

Reeds om deze redenen kan de voorgestelde regeling voor toezicht op het gebruik van teruggewonnen water, zonder aanpassing daarvan, niet worden ingevoerd.

De bepalingen van Verordening 2020/741 zijn bedoeld als aanvulling op de vereisten van andere wetgeving van de Unie, in het bijzonder ten aanzien van mogelijke risico's voor gezondheid en milieu, zoals onder meer de Verordening inzake levensmiddelenhygiëne. (zie noot 14) Zoals ook in de considerans van Verordening 2020/741 staat vermeld, is een van de belangrijkste beginselen ervan dat de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid in eerste instantie bij de exploitant van het levensmiddelenbedrijf berust. (zie noot 15) De voedselveiligheid moet in de gehele voedselketen gewaarborgd zijn, te beginnen bij de primaire productie. (zie noot 16) Daarbij is voorzien in een systeem van toezicht op naleving van de regels inzake levensmiddelenhygiëne. De Afdeling adviseert te bezien of en zo ja hoe voor het toezicht op het gebruik van teruggewonnen water bij dat systeem kan worden aangesloten.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen en alsnog te voorzien in een regeling voor toezicht op en handhaving van het gebruik van teruggewonnen water overeenkomstig de in de Verordening gestelde vereisten.

3. Aanwijzing stroomgebieden

De Verordening regelt dat een lidstaat kan besluiten dat het in een of meer van zijn stroomgebiedsdistricten niet passend is water voor irrigatiedoeleinden te hergebruiken, rekening houdend met geografische en klimatologische omstandigheden, de druk op en toestand van andere watervoorraden en oppervlaktewaterlichamen waarin gezuiverd stedelijk afvalwater wordt geloosd en de milieu- en hulpbronkosten van teruggewonnen water en andere watervoorraden. Zodanige besluiten worden geëvalueerd, wanneer nodig, maar ten minste om de zes jaar. (zie noot 17)

In haar consultatiereactie heeft de vereniging van waterbedrijven in Nederland (VEWIN) gewezen op het belang van bescherming van drinkwaterwingebieden.

In het ontwerpbesluit is geregeld dat het verboden is water voor landbouwirrigatie te hergebruiken in bij ministeriële regeling aangewezen stroomgebiedsdistricten of delen daarvan. (zie noot 18) Hoewel volgens de toelichting Nederland vooralsnog geen gebruik maakt van de mogelijkheid om stroomdistrictsgebieden aan te wijzen kan hieruit worden opgemaakt dat wel de intentie bestaat om stroomgebiedsdistricten aan te wijzen. (zie noot 19) Het ontwerpbesluit en de toelichting daarop maken echter niet duidelijk of en wanneer een dergelijke aanwijzing zal gaan plaatsvinden.

De Afdeling merkt op dat Verordening 2020/741 op 26 juni 2023 in werking treedt. (zie noot 20) Vanaf dat moment kunnen aanvragen om vergunning voor een waterterugwinningsvoorziening worden aangevraagd. Aanwijzing van (delen van) een stroomdistrictsgebied in voormelde zin zal een weigeringsgrond opleveren voor verlening van gevraagde vergunningen in dergelijke gebieden. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid dient daarom vanaf dat moment duidelijk te zijn in welke gebieden hergebruik van water niet passend wordt geacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijk te maken of gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid stroomgebiedsdistricten aan te wijzen en indien dat het geval is om welke (delen van) stroomgebiedsdistricten dit zal gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 30 mei 2023

2. Toezicht op het gebruik van teruggewonnen irrigatiewater

De bepaling dat aan de vergunning een voorschrift wordt verbonden dat inhoudt dat de producent of leverancier kan aantonen dat het water volgens minimumeisen wordt gebruikt, bijvoorbeeld door op te nemen dat het teruggewonnen water van een dergelijke kwaliteit is bij elke vorm van gebruik wordt voldaan aan de eisen uit de verordening, is geschrapt.

De bepaling was opgenomen als hulpmiddel voor de naleving. Er werd niet beoogd om de verantwoordelijkheid voor het naleven van de vereisten voor gebruik bij de producent of leverancier te beleggen. De eindgebruiker is verantwoordelijk, en blijft dit ook.

In de artikelen van het ontwerpbesluit en de bijbehorende nota van toelichting is verduidelijkt

dat de eindgebruikers (ook) worden beschouwd als verantwoordelijke partij. Verduidelijkt is dat eindgebruikers verplicht zijn gewassen die voortkomen uit een vrijgesteld onderzoeks- of proefproject niet in de handel te brengen, verplicht zijn medewerking te verlenen aan het opstellen van het risicobeheerplan en verplicht zijn de maatregelen en taken uit te voeren die in het risicobeheerplan zijn vermeld. In relatie tot de laatgenoemde verplichting is aan het ontwerpbesluit toegevoegd dat het handelen in strijd met het risicobeheerplan voor hergebruik van water verboden is. Dit verbod is toegevoegd aan artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit verordening hergebruik stedelijk afvalwater en via artikel 7 van dat besluit aan artikel 19.1d van het Besluit activiteiten leefomgeving.

In het geval van grensoverschrijdend gebruik van water, waarbij teruggewonnen water in het buitenland wordt geproduceerd en in Nederland wordt gebruikt, zal de eindgebruiker zich moeten houden aan de verplichtingen die rechtstreeks uit de verordening volgen en zich moeten houden aan de verplichtingen die zijn opgenomen in het risicobeheerplan.

Ten overvloede, er wordt dus vastgehouden aan de lijn om geen vergunningplicht op te nemen voor de opslag, distributie of het gebruik van teruggewonnen water. Op de eindgebruiker kan via algemene regels toezicht worden gehouden.

De bevoegdheid tot toezicht en handhaving op het risicobeheerplan, en de andere algemeen geregelde verbodsbepalingen, is belegd bij gedeputeerde staten. Bij het toezicht op de naleving kunnen deze afspraken maken met de NVWA, of andere toezichthouders zoals de Nederlandse Arbeidsinspectie. Regels op grond van de verordening vullen immers regels op het terrein van voedselveiligheid of arbeidsomstandigheden aan of kunnen daarmee deels samenvallen. Er is niet voor gekozen het toezicht van vereisten van de verordening bij een ander dan gedeputeerde staten te beleggen.

Door het schrappen van artikel 8.74aa van het Besluit kwaliteit leefomgeving vervallen ook alle andere wijzigingen aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat daarbij ten eerste om de wijzigingen aan het toepassingsbereik en oogmerk van afdeling 8.5 van dat besluit. Deze wijzigingen zijn niet langer nodig, nu afdeling 8.5 enkel hoeft te zien op milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, en niet langer ook op milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 19 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarnaast vervalt de definitieomschrijving van de verordening in dat besluit. In paragraaf 5 van het algemeen deel van de nota van toelichting van het Uitvoeringsbesluit verordening hergebruik stedelijk afvalwater (over de verhouding met nationaal recht) is de passage over het Besluit kwaliteit leefomgeving ingekort.

3. Aanwijzing stroomgebieden

De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is op dit punt aangevuld. Hierin is aangegeven dat het vooralsnog in de drinkwaterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden niet is toegestaan teruggewonnen water te hergebruiken voor landbouwirrigatie. Deze gebieden zijn aangewezen in de Uitvoeringsregeling verordening hergebruik stedelijk afvalwater die op 26 juni 2023 in werking zal moeten treden.

Naast de al voorziene aanwijzing van gebieden in genoemde regeling is de voorgestelde bepaling ook noodzakelijk om, aan de hand van concrete ontwikkelingen in bepaalde gebieden, eventueel op een later moment alsnog spoedig over te kunnen gaan tot aanwijzing van meer gebieden of de aanwijzing van de nu te betrekking gebieden te wijzigen of in te trekken.

Het ontwerpbesluit en de toelichting zijn conform het advies aangepast. Van de gelegenheid

is daarnaast gebruik gemaakt om het ontwerpbesluit en de nota van toelichting op enkele andere punten aan te passen:

- In artikel 4, tweede lid, is geschrapd dat een risicobeheerplan voor hergebruik van water moet worden verstrekt bij de aanvraag om een vergunning. Dit indieningsvereiste is, samen met andere indieningsvereisten voor een vergunningaanvraag, opgenomen in de ontwerp-Uitvoeringsregeling verordening hergebruik stedelijk afvalwater. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerpbesluit is in het kader van de inzichtelijkheid verwezen naar (de gegevens en bescheiden in) deze ministeriële regeling.
- De inwerkingtredingsbepaling is aangepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Voetnoten

- (1) Verordening (EU) 2020/741 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake minimumeisen voor hergebruik van water.
- (2) Artikel 3, onder 1, van Verordening 2020/741.
- (3) Artikel 2, eerste lid, van Verordening 2020/741.
- (4) Artikel 1, tweede lid, van Verordening 2020/741.
- (5) Artikel 6, eerste lid, van Verordening 2020/741.
- (6) Bijlage I, deel 2, van Verordening 2020/741.
- (7) Artikel 6, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 5, van Verordening 2020/741.
- (8) Artikel 4, eerste lid, laatste volzin, van Verordening 2020/741.
- (9) Artikel 3, onder 11, van Verordening 2020/741.
- (10) Voorgestelde artikelen 2, tweede lid, en 8, onderdeel D (voorgesteld artikel 8.74aa, van het Besluit kwaliteit leefomgeving).
- (11) Toelichting, paragraaf 11, onder het kopje 'Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets'.
- (12) Artikel 8, van Verordening 2020/741.
- (13) Integendeel, er moet niet alleen toezicht gehouden worden op het gebruik van water door de eindgebruiker, maar ook op de verplichting van de vergunninghouder om aan te tonen dat de eindgebruik daarbij voldoet aan de in Verordening 2020/741 gestelde vereisten.
- (14) Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne. Artikel 2, vierde lid, van Verordening 2020/741 bepaalt uitdrukkelijk dat zij geldt, onverminderd Verordening (EG) nr. 852/2004.
- (15) Considerans Verordening 2020/741, punt 28.
- (16) Artikel 1, eerste lid, onder b, van de Verordening (EG) 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne.
- (17) Artikel 2, tweede lid, van Verordening 2020/741.
- (18) Voorgesteld artikel 5, derde lid, en voorgesteld artikel 7, onderdeel B, voorgesteld artikel 19.1d, tweede lid.
- (19) Toelichting, paragraaf 3, onder het kopje 'Stroomgebiedsdistricten'.
- (20) Artikel 16 van Verordening 2020/741.