



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR2222/2022-U042

Uw referentie

Datum 20 april 2022
Betreft Uitvoeringsbesluit verordening hergebruik afvalwater

Geachte heer Harbers,

Op 28 maart 2022 is het *Uitvoeringsbesluit verordening hergebruik afvalwater* voor advies en toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

Verordening (EU) 2020/741 van het Europese Parlement en de Raad inzake minimum-eisen voor hergebruik van water (hierna: de verordening) is op 25 mei 2020 vastgesteld. Deze verordening bevat rechtstreeks werkende eisen inzake het hergebruik van effluent (gezuiverd afvalwater) afkomstig van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI) voor irrigatie van landbouwgewassen. Vanaf 26 juni 2023 is de verordening van toepassing. Ter uitvoering van de verordening dienen het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit op enkele onderdelen te worden gewijzigd c.q. aangevuld. Het voorliggende besluit ziet hiertoe.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Primair doel van de verordening is om waterhergebruik te stimuleren om zo de druk op schaarse zoetwatervoorraden te verminderen en te zorgen voor voldoende grondwater. De verordening beperkt zich tot direct hergebruik van effluent van een RWZI als irrigatiewater in de landbouw. Zij bevat rechtstreeks werkende regels, onder andere inzake minimumeisen waaraan geleverd water moet voldoen. De waterkwaliteitseisen hebben als doel het beschermen van het milieu en de gezondheid van mens en dier.¹ Naast minimumeisen bevat de verordening twee instrumenten die met elkaar samenhangen:

¹ Het gaat onder andere om ziekteverwekkers als E.coli, legionella en rondwormen.

een vergunning en een risicobeheerplan. De verordening bevat een vergunningplicht voor het (gehele) waterhergebruikssysteem. Toestemming van de lidstaat (middels een in dit besluit aangewezen bevoegd gezag) voorafgaand aan het hergebruik van water is nodig om te waarborgen dat het gebruik veilig is voor de gezondheid van mens, dier en milieu. Om een geharmoniseerde toepassing in de Europese Unie te bewerkstelligen bepaalt de verordening dat voor een vergunning een risicobeheerplan voor hergebruik van water nodig is. Onderdeel hiervan betreft het uitvoeren van een risicoanalyse waarin risico's en preventieve maatregelen geïdentificeerd worden. Het plan bevat ook de verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Voor de inhoud van het risicobeheerplan dient onder andere gebruik te worden gemaakt van bijlage II van de verordening. Het risicobeheerplan kan worden opgesteld door een exploitant van een waterterugwinningsvoorziening, overige verantwoordelijke partijen en eindgebruikers. Voor zover verantwoordelijke partijen en eindverbruikers niet zelf het risicobeheerplan opstellen, worden ze bij het opstellen geraadpleegd.

Voor een juiste uitvoering van de verordening brengt dit besluit de benodigde wijzigingen aan in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit, onder andere om het vergunningensysteem in te bedden in nationale regelgeving. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande praktijk en systematiek van milieuregelgeving en vergunningverlening.

Het college stelt vast dat het voorstel nut en noodzaak van het voorstel onderbouwt. Het ziet geen aanleiding voor adviespunten bij toetsvraag 1.

2. Minder belastende alternatieven

Hoewel de verordening rechtstreekse werking heeft, biedt zij op een aantal punten ruimte tot het maken van nationale afwegingen. Zo kunnen conform de verordening onderzoeks- of proefprojecten met betrekking tot waterterugwinningsvoorzieningen worden vrijgesteld van toepassing van de verordening wanneer het bevoegd gezag vaststelt dat aan een aantal criteria is voldaan. Criteria die de verordening stelt, zijn onder andere dat deze vrijstellingen gelden voor maximaal vijf jaar en dat gewassen die voortkomen uit een vrijgesteld onderzoeks- of proefproject niet in de handel worden gebracht. Nederland maakt gebruik van deze beleidsruimte in de verordening door een lichtere vergunning-procedure voor onderzoeks- en proefprojecten te introduceren. Onderzoeks- en proefprojecten vallen binnen de reikwijdte van het Bal waarmee de specifieke zorgplicht voor deze projecten geldt en deze projecten tevens vergunningplichtig zijn. Dit met borgen dat ook bij deze projecten een individuele beoordeling kan plaatsvinden. Voor deze projecten is geen risicobeheerplan vereist.

Verder bevat het voorstel overgangsrecht voor bestaande onderzoeks- en proefprojecten. Met het overgangsrecht wordt gewaarborgd dat in de gevallen waarin nog geen vergunning is verstrekt, er van rechtswege een vergunning geldt.

Het college constateert dat er hiermee sprake is van zuivere en lastenluwe implementatie en ziet geen aanleiding voor adviespunten bij toetsvraag 2.

3. Werkbaarheid

Ten aanzien van de werkbaarheid ziet het college een aantal aandachtspunten. Om hergebruik van RWZI-effluent in de landbouw mogelijk te maken, moet een initiatiefnemer een vergunning aanvragen bij de provincie die in dit besluit als bevoegd gezag is aangewezen. Een belangrijk onderdeel van de vergunningaanvraag is een risicobeheerplan dat beschrijft hoe hergebruik veilig kan plaatsvinden. Een vergunningaanvraag en het opstellen van een risicobeheerplan moeten worden gedaan door de verantwoordelijke partijen. Dat kan volgens de toelichting één partij zijn, maar ook een consortium van bijvoorbeeld agrariërs, investeerders, aannemers en/of waterschap. Dit consortium is dan verantwoordelijk voor de naleving van de vergunning, waarbij de betrokken partijen privaatrechtelijk onderlinge verantwoordelijkheden moeten afspreken. De toelichting vermeldt verder dat het risicobeheerplan wordt opgesteld door de exploitant van de waterterugwinningvoorziening, overige verantwoordelijke partijen of eindgebruikers. Voor zover verantwoordelijke partijen en eindverbruikers niet zelf het risicobeheerplan opstellen, worden ze bij het opstellen geraadpleegd.

Het college constateert dat de toelichting niet ingaat op de werkbaarheid van de vergunningprocedure voor private initiatiefnemers. Uit onderzoek van KWR blijkt onder andere dat het verkrijgen van de juiste informatie voor het risicobeheerplan complex kan zijn voor initiatiefnemers.² Om deze reden is (vroegtijdige) betrokkenheid van de uitvoeringspraktijk bij de uitwerking van het voorstel volgens het college van belang. De toelichting vermeldt over de consultatie van partijen dat het wijzigingsbesluit in overleg met provincies en waterschappen tot stand is gekomen. Onduidelijk is in hoeverre private initiatiefnemers geconsulteerd zijn.

3.1 Het college adviseert nader in te gaan op de werkbaarheid van de vergunningprocedure voor private initiatiefnemers en daarbij duidelijk te maken op welke wijze deze initiatiefnemers zijn betrokken bij het voorstel.

Verder benoemt de toelichting dat op basis van een onderzoek door Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) een kader wordt opgesteld met handvatten voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze handvatten bieden het bevoegd gezag de keuzemogelijkheid die nodig is om in te spelen op de lokale situatie. Dit kader wordt door het bevoegd gezag gebruikt bij het beoordelen van een vergunningaanvraag. Het voornemen is om het kader in de regelgeving te verankeren. Drie jaar na inwerkingtreding van het besluit (in 2026) zal een nationale evaluatie plaatsvinden. Hierin worden volgens de toelichting het aantal vergunningsaanvragen en de kosten per initiatief voor de vergunningverlener geëvalueerd. Het college acht het van belang dat ook de werkbaarheid voor (private) initiatiefnemers in het onderzoek door STOWA en de evaluatie expliciet worden meegenomen.

3.2 Het college adviseert in het STOWA onderzoek en de evaluatie ook de werkbaarheid voor (private) initiatiefnemers expliciet mee te nemen.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting vermeldt dat de initiatiefnemer de kosten draagt voor het opstellen van het risicobeheerplan, inclusief het raadplegen van partijen bij het opstellen daarvan. Het

² <https://www.kwrwater.nl/en/actueel/new-regulatory-and-legal-framework-for-water-reuse-calls-for-an-interdisciplinary-approach/>

voorstel bevat geen nadere kwantificering van de regeldrukeffecten. Hierdoor is de impact van het voorstel niet goed te beoordelen. Het voorstel implementeert de eisen uit de verordening inzake vergunningen (inclusief bijbehorende risicobeheerplan). De toelichting dient te verduidelijken:

- hoeveel vergunningaanvragen er verwacht worden;
- hoeveel tijd initiatiefnemers kwijt zullen zijn met de aanvraag van een vergunning, inclusief het raadplegen van en afstemming tussen partijen; en
- de omvang van de kosten van monitoring die voortvloeit uit de monitorings-verantwoordelijkheid om de waterkwaliteit te borgen die in de verordening en het invoeringsbesluit is opgenomen.

Deze kosten dienen in kaart te worden gebracht, eventueel met bandbreedtes of scenario's, waarbij er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een waterhergebruikstelsel en de aanvraag voor een vergunning voor een onderzoeks- of proefproject (waarbij een risicobeheerplan niet nodig is). Het in beeld brengen van deze verwachte kosten is ook van belang voor de latere evaluatie (zie adviespunt 3.2).

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek en opvolging te geven aan genoemde punten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bandbreedtes/scenario's.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het besluit indienen/vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris