



**Samenvattend verslag van de openbare
raadplegingsactiviteiten**
bij de
evaluatie van Richtlijn 91/271/EEG van de Raad
van 21 mei 1991 inzake de behandeling van
stedelijk afvalwater

{SEC(2019) 448 final} - {SWD(2019) 701 final}



Raadpleging van belanghebbenden

1. Inleiding

Het doel van het overleg was om meer bewijsmateriaal te verzamelen ter onderbouwing van de analyse van relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang en EU-meerwaarde, zoals vereist in de richtsnoeren voor betere regelgeving inzake geschiktheidscontroles en evaluaties. De activiteiten werden gecoördineerd met de [geschiktheidscontrole op het gebied van water](#). De benadering van de raadpleging is in de in mei 2018 gepubliceerde [raadplegingsstrategie](#) toegelicht.

2. Groepen belanghebbenden waartoe de raadpleging was gericht:

- autoriteiten van de lidstaten (nationale, regionale en lokale overheidsinstanties);
- openbare en particuliere exploitanten van afvalwaterbedrijven of deskundigenverenigingen;
- bedrijven/brancheverenigingen waarop de richtlijn betrekking heeft;
- burgers;
- EU-instellingen;
- academici/onderzoekers en vakbonden;
- internationale organisaties;
- niet-gouvernementele organisaties en burgerinitiatieven.

Deze belanghebbenden zijn in verschillende omgevingen geraadpleegd en hebben allemaal waardevolle input geleverd.

3. Raadplegingsactiviteiten in chronologische volgorde:

- feedbackmechanisme bij het stappenplan voor de evaluatie van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater,
- verkennende gesprekken over de belangrijkste kwesties,
- openbare raadpleging,
- thematische workshops met deskundigen,
- conferentie van belanghebbenden,
- schriftelijke raadpleging van deskundigen van de lidstaten op het gebied van modelleringsaspecten.

Feedback op het stappenplan voor de evaluatie

Het [stappenplan](#) voor de evaluatie werd in oktober 2017 gepubliceerd, samen met het stappenplan voor de geschiktheidscontrole op het gebied van water. Bij beide stappenplannen was er een feedbackmechanisme. Tijdens de raadplegingsperiode is er, naast drie anonieme bijdragen en één antwoord van een burger, feedback ontvangen van acht ngo's, vier onderzoeksorganisaties, één vereniging van openbare diensten, tien vertegenwoordigers van de watersector en één bevoegde autoriteit.

Daarbij is onder meer met nadruk de aandacht gevestigd op:

- hemelwaterbeheer;
- verontreinigende stoffen van toenemende zorg;
- de noodzaak van duurzame langetermijninvesteringen en toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt;

- beoordeling van de verbanden met de kaderrichtlijn water en de richtlijn zuiveringsslib;
- de verbanden met duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's), en met name SDG 6.

Deze feedback werd meegenomen bij het opzetten van het ondersteunende onderzoek en bij de ontwikkeling van de belangrijkste kwesties.

Gesprekken over de belangrijke kwesties

In de eerste fase van de evaluatie werden er verkennende gesprekken gevoerd met deskundigen van brancheorganisaties, een milieu- en een mensenrechten-ngo en een watertechnologievereniging. Deze gesprekken droegen bij tot de ontwikkeling van de belangrijkste kwesties en gaven aan welke gegevens beschikbaar zijn.

De meest directe en overheersende overeenstemming was er over overstorting van hemelwater, verontreinigende stoffen van toenemende zorg, afzonderlijke en andere passende systemen en energie-efficiëntie. Over de belangrijkste kwesties op het gebied van het toezicht op en de grootte van de installaties liep de feedback uiteen. Zij behielden de status van belangrijkste kwestie, omdat zij ook door de Europese Rekenkamer als belangrijke thema's waren aangemerkt.

De deskundigen waren het er in het algemeen over eens dat de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater van cruciaal belang was voor de totstandbrenging van een infrastructuur voor opvang en behandeling. Men was het ook sterk eens dat de richtlijn duidelijk en eenvoudig moest zijn. Er werd benadrukt dat de investeringen die nodig zijn voor de uitvoering groot zijn en soms de uitvoering belemmeren. Toch vond men ook dat de voordelen opwegen tegen de kosten.

Openbare raadpleging

De [openbare raadpleging](#) is in juli 2018 van start gegaan. De vragenlijst werd in alle 23 officiële talen van de EU op de website van de Commissie gepubliceerd en kon gedurende 14 weken worden ingevuld. De lijst bestond uit een algemeen deel en een deel voor deskundigen, waarvan de structuur was gebaseerd op de evaluatiecriteria overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving.

In totaal zijn 608 antwoorden ontvangen; 606 via het onlineportaal en twee via e-mail, vanwege technische problemen. **Het totale aantal respondenten varieert per vraag, omdat het beantwoorden van de inhoudelijke vragen niet verplicht was.** De belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de antwoorden op de openbare raadpleging worden hier besproken; specifieke bevindingen zijn in de hoofdtekst van de evaluatie opgenomen.

Meer dan de helft van de reacties (57 %) was afkomstig van burgers en 17 % was afkomstig van particuliere of openbare exploitanten van afvalwaterzuiveringsinstallaties. De overige respondenten waren vertegenwoordigers van overheidsinstanties, ngo's, de academische wereld, het bedrijfsleven, particuliere en openbare verenigingen en EU-instellingen. Wat de nationaliteiten betreft, waren bijna alle EU-lidstaten vertegenwoordigd door belanghebbenden, behalve Estland, Letland, Litouwen en Hongarije. Het grootste deel van de respondenten kwam uit Duitsland (22 %) en Spanje (21 %). Eén kleine campagne van exploitanten van afvalwaterzuiveringsinstallaties uit Spanje werd geïdentificeerd en hun

opmerkingen werden verwerkt in de belangrijkste analyse van de interne samenhang van de richtlijn.

Doeltreffendheid

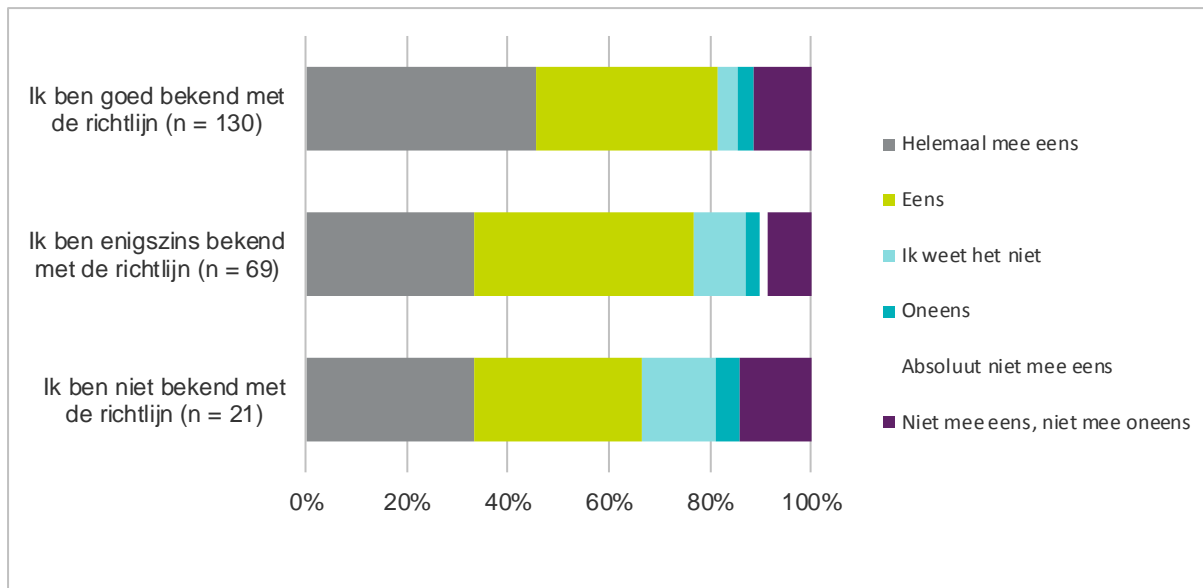
In het deel van de vragenlijst voor deskundigen werd belanghebbenden verzocht te beoordelen hoe doeltreffend de richtlijn is geweest in de verwezenlijking van de belangrijkste bepalingen ervan. De feedback varieerde per bepaling; de meeste bepalingen werden zeer of enigszins doeltreffend geacht. Belanghebbenden zijn niet van mening dat de richtlijn stedelijk afvalwater erg doeltreffend is geweest in het correct toepassen van afzonderlijke en andere passende systemen of dat de lidstaten adequaat omgaan met overstorting van hemelwater. Over het geheel aan antwoorden was er geen trend zichtbaar in de antwoorden van verschillende categorieën belanghebbenden.

Doelstellingen	Zeer doeltr effend	Enigs zins doeltr effend	Niet zo doeltr effend	Zeker niet doeltr effend	Neutr aal	Weet ik niet
Het milieu beschermen tegen de schadelijke gevolgen van lozingen van stedelijk afvalwater (n = 345)	46 %	42 %	3 %	1 %	4 %	4 %
De menselijke gezondheid beschermen tegen de schadelijke gevolgen van lozingen van stedelijk afvalwater (n = 343)	31 %	54 %	3 %	1 %	6 %	5 %
Afvalwater opvangen (n = 341)	46 %	37 %	3 %	1 %	8 %	4 %
De juiste toepassing van afzonderlijke of andere passende systemen waarborgen (n = 332)	7 %	28 %	14 %	5 %	25 %	22 %
Ervoor zorgen dat gecombineerde overstorten op de juiste manier worden gebruikt (n = 337)	6 %	25 %	20 %	7 %	23 %	18 %

Tabel 11 Antwoorden van alle belanghebbenden over de doeltreffendheid van een aantal bepalingen van de richtlijn

Doelmatigheid

Wat de evenredigheid van kosten en baten betreft, zijn de belanghebbenden die zeer of enigszins met de richtlijn bekend het er helemaal mee eens of mee eens dat de kosten en baten evenredig zijn, met name op de lange termijn. Deze belanghebbenden kwamen uit alle categorieën.



Figuur 42 Standpunten van belanghebbenden over de evenredigheid van kosten en baten.

In totaal was 79 % van de respondenten (waarvan een meerderheid burgers) het ermee eens of helemaal mee eens dat de kosten gezien de voordelen gerechtvaardigd zijn.

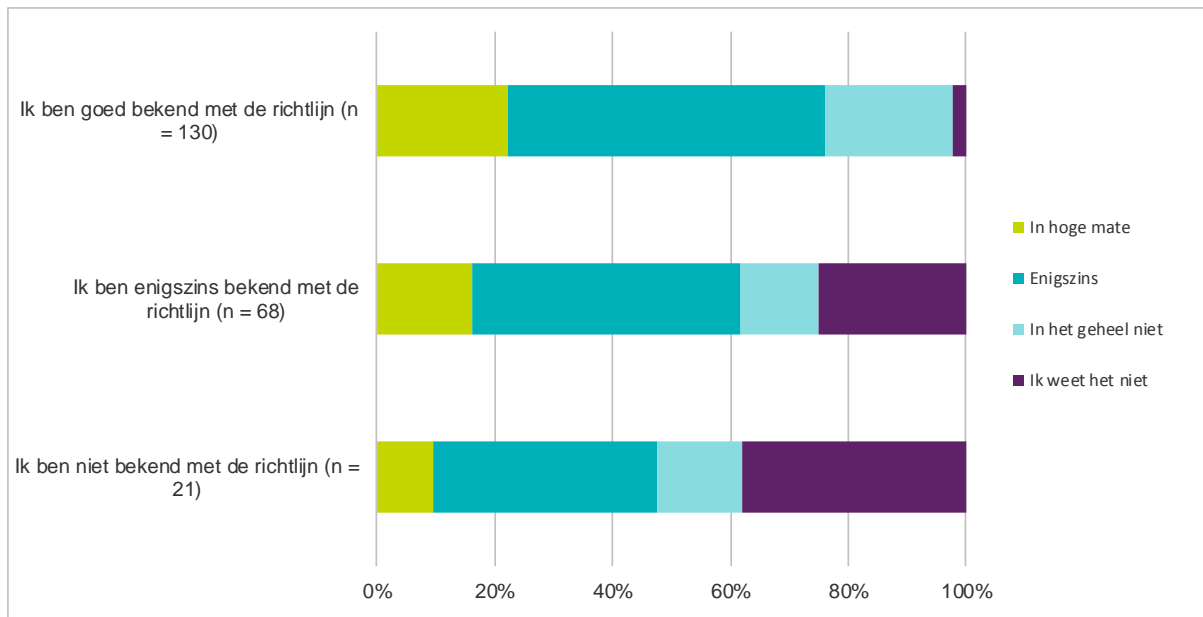
Samenhang

Bij de beoordeling van de interne samenhang was de feedback gemengd; de meerderheid was van mening dat de richtlijn in hoge mate (27 %) of tot op zekere hoogte (53 %) intern samenhangend is (n = 299). Er werd op gewezen dat de richtlijn verschillende drempels bevat voor het industrieel afvalwater. Uit de analyse van de opmerkingen blijkt dat veel belanghebbenden de externe samenhang of de gedeeltelijke tekortkomingen van de richtlijn stedelijk afvalwater om in te spelen op nieuwe maatschappelijke behoeften in hun oordeel mee hebben laten wegen. Wat de externe samenhang betreft, zijn de belanghebbenden van mening dat de richtlijn stedelijk afvalwater tot op zekere hoogte aansluit bij andere waterwetgeving, waarbij veel respondenten wezen op de samenhang met de kaderrichtlijn water (sterke samenhang: 32 % en enige samenhang: 50 %; n = 293).

Wat nieuwere beleidsmaatregelen op het gebied van energie en klimaat betreft, stelden de belanghebbenden dat de richtlijn stedelijk afvalwater deze niet voldoende integreert.

Relevantie

De belanghebbenden beoordeelden ook het vermogen de richtlijn stedelijk afvalwater nieuwe uitdagingen mee te nemen; alle categorieën belanghebbenden gaven aan dat er problemen zijn die met de richtlijn niet volledig worden aangepakt. Ook belanghebbenden die de richtlijn goed kennen, zijn van mening dat de richtlijn niet tegen nieuwe uitdagingen opgewassen is, blijkt uit de kruiscontrole.



Figuur 43 Standpunt van belanghebbenden over het vermogen van de richtlijn stedelijk afvalwater om nieuwe uitdagingen mee te nemen voor elke mate van bekendheid met de richtlijn.

Op de vraag welke problemen niet voldoende door de richtlijn worden aangepakt, stellen de beroepsorganisaties en de exploitanten van afvalwaterzuiveringsinstallaties dat de richtlijn onvoldoende doet op het gebied van herstel van de hulpbronnen, met name wat slib betreft, en dat er behoefte is aan een oplossing voor verontreinigende stoffen van toenemende zorg.

Wat betreft de stoffen die in het afvalwater kunnen worden aangetroffen en die een punt van zorg kunnen zijn, stonden hormoonontregelende stoffen bovenaan de lijst: 52 % en 19 % van alle respondenten is daar heel erg bezorgd resp. erg bezorgd over, uit alle categorieën belanghebbenden (220 burgers, 27 exploitanten, 7 academici). Andere stoffen die zijn genoemd, zijn farmaceutische producten en industriële verontreinigende stoffen (48 % heel erg bezorgd), bestrijdingsmiddelen (47 % heel erg bezorgd) en microplastics (46 % heel erg bezorgd) (n = 608).

Op de vraag wie moet betalen voor een aanvullende behandeling om deze stoffen te verwijderen, waren de antwoorden verdeeld: 40 % vond dat de eerste vervuiler (bv. de industrie) moet betalen, terwijl 25 % een verhoging van de waterrekening aanvaardbaar vond (n = 608). Slechts 3 antwoorden “Weet ik niet”; 16 % gaf geen antwoord. Degenen die vonden dat de industrie moest betalen, waren grotendeels burgers, ngo’s en waterbedrijven.

Toegevoegde waarde voor de EU

De meeste belanghebbenden waren het in hoge mate (63 %) of tot op zekere hoogte (26 %) ermee eens dat de maatregelen op EU-niveau inzake afvalwater voortgezet moeten worden. Van de belanghebbenden die voorstander zijn van de voortzetting van maatregelen op EU-niveau, zijn burgers de grootste groep. Slechts 2 % denkt dat intrekking van de richtlijn stedelijk afvalwater positieve gevolgen zou hebben; de meeste belanghebbenden zijn van mening dat intrekken negatieve gevolgen zou hebben (86 %, n = 307). Zij voerden daarbij aan dat intrekking negatief zou zijn voor de waterkwaliteit en de menselijke gezondheid. Het

zou ook stimulansen om de infrastructuur te ontwikkelen die nodig is om het milieu te beschermen, wegnemen.

De resultaten van de openbare raadpleging zijn geïntegreerd in de analyse van het onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie, en vormen de onderbouwing voor de beoordeling van de Commissie.

Daarnaast werden enkele standpuntnota's ontvangen.

- In de standpuntnota van het Zweedse bureau voor bescherming van de natuur **Naturvårdsverket** werden de antwoorden van het bureau op de openbare raadpleging aangevuld en verduidelijkt. Volgens het bureau is de richtlijn niet flexibel genoeg om zich aan te passen aan de lokale omstandigheden en is er een gebrek aan ambitie met betrekking tot fosfor.
- In de standpuntnota van de Deense vereniging voor milieu en technologie **Dansk Miljøteknologi** werd gewezen op de vooruitgang die in de afgelopen decennia op het gebied van de behandelingstechnologieën is geboekt en dat het niet in de richtlijn opnemen van aspecten van energie-efficiëntie en het niet stimuleren van herstel en hergebruik van hulpbronnen in afvalwater, een gemiste kans is.
- In de standpuntnota's van **EurEau** werd de aandacht gevestigd op de omvang van het probleem van microverontreinigingen en microplastics in het afvalwater en de problemen die ermee gepaard gaan. Daarnaast heeft de organisatie standpuntnota's over energie-efficiëntie en de behandelterminologie in de richtlijn ingediend, en zich uitgesproken over de kansen en uitdagingen voor de behandeling van afvalwater met betrekking tot kunststoffen voor eenmalig gebruik.
- De standpuntnota van de **World Green Infrastructure Network** bevatte inzichten hoe groene infrastructuur kan helpen om het overstorten van hemelwater aan te pakken. Daarnaast werd opgemerkt dat sinds de vaststelling van de richtlijn externe factoren zoals de klimaatverandering en de opkomst van verontreinigende stoffen van toenemende zorg tot nieuwe maatschappelijke behoeften hebben geleid.
- De technologieleverancier **Xylem** heeft de verouderende infrastructuur en het gebrek aan toereikende financiering als een belangrijke uitdaging aangemerkt. Er werd voorgesteld om het terugverdienen van de kosten verder te stimuleren en nieuwe kostenefficiënte oplossingen te overwegen voor het omgaan met de overstorting van hemelwater. Daarnaast werd voorgesteld herstel van hulpbronnen en energie-efficiëntie te bevorderen.
- Het **Centre for Water Security and Cooperation** heeft feedback gegeven over de potentiële spanning tussen toegang tot water en het terugverdienen van de kosten, de nieuwe uitdagingen met betrekking tot de klimaatverandering (bv. extreme weersomstandigheden die leiden tot nieuwe uitdagingen voor riolen en afvalwaterzuiveringsinstallaties), niet-verbonden woningen, farmaceutische producten en toegevoegde waarde voor de EU.

Thematische workshops met deskundigen¹

De tijdens de workshops verzamelde informatie werd in het evaluatieverslag en de evaluatie meegenomen. Daarnaast dienden enkele van de besprekingen in de workshops ter bevestiging van de modelleringsbenadering van het JRC en de beoordeling van kosten en baten. Alle workshops werden bijgewoond door deskundige vertegenwoordigers van de lidstaten, de

¹ De notulen en de presentatie staan op circabc.

academische wereld, brancheorganisaties, het bedrijfsleven, milieu-ngo's en Commissiepersoneel.

Workshop over verontreinigende stoffen van toenemende zorg, samen met de geschiktheidscontrole inzake water (24 oktober)

Doelstelling: beoordeling van de gevolgen van de risico's van verontreinigende stoffen van toenemende zorg voor het aquatisch milieu en van de mate waarin de afvalwaterzuiveringsinstallaties in staat zijn de gevolgen daarvan te beperken.

Samenvatting: er is een grote verscheidenheid aan verontreinigende stoffen van toenemende zorg, en afvalwaterzuiveringsinstallaties worden enerzijds gezien als een plek waar het gehalte van sommige van deze stoffen door bestaande behandelingstechnieken wordt verminderd, en anderzijds als de plaats waar deze stoffen in het milieu terechtkomen. Er is nog geen individuele behandelingstechniek waarmee alle verontreinigende stoffen van toenemende zorg verwijderd kunnen worden. Voor sommige opkomende verontreinigende stoffen (diclofenac, b.v.) is het effect op het milieu bekend, terwijl voor andere stoffen niet duidelijk is hoe zij zich in het milieu gedragen en welke cumulatieve effecten zij met andere stoffen zouden kunnen hebben.

Sommige landen hebben al de eerste stappen genomen om verontreinigende stoffen van toenemende zorg aan te pakken. In Zwitserland bijvoorbeeld is er in een aantal prioritaire installaties een vierde behandelingsfase toegevoegd.

Workshop over overstorting van hemelwater en afzonderlijke of andere passende systemen (25 oktober 2018)

Doelstelling: Discussie over de juridische en milieuaspecten van overstorting van hemelwater (met sterke nadruk op gecombineerde riooloverstort) en afzonderlijke en andere passende systemen. Het JRC presenteerde de resultaten van de ontwerpmodellen over de gevolgen van deze twee onderwerpen. Belanghebbenden kregen de gelegenheid deze aanpak te bespreken en valideren.

Samenvatting: Overstorting van hemelwater: het feit dat dit onderwerp in de richtlijn alleen in een voetnoot wordt genoemd, werd door sommige deelnemers ontoereikend gevonden. De term slaat zowel op overstorting in gecombineerde als in afzonderlijke systemen. De begrippen “onopzettelijke lozing” en “overstorting” worden echter niet gedefinieerd. De eerste 15 minuten van een overstorting bevatten de “eerste spoeling” die de meeste verontreinigende stoffen zou kunnen bevatten. Een ander belangrijk probleem is het feit dat afvloeiend stedelijk water verontreinigende stoffen aan het afvalwater toevoegt wanneer het in de riolering terechtkomt. De lidstaten hanteren verschillende benaderingen om het hoofd te bieden aan overstorting, waaronder monitoring, investering in gescheiden rioolstelsels of gebruik van groene infrastructuur/natuurlijke oplossingen, zoals wetlands.

Afzonderlijke en andere passende systemen: de afzonderlijke en andere passende systemen worden gebruikt in agglomeraties met minder en meer dan 2 000 inwonerequivalenten (i.e.), waarvan alleen de laatste onder de richtlijn behandeling stedelijk afvalwater vallen. De deskundigen van de lidstaten gaven een toelichting op de verschillende kaders voor het omgaan met de afzonderlijke en andere passende systemen in hun landen. Zelfs met geavanceerde kaders is het moeilijk te zorgen voor een goed functionerend en adequaat gebruik van afzonderlijke en andere passende systemen.

Workshop kosten en baten (8 november 2018)

Doelstelling: in deze workshop werden de resultaten van het onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater vergeleken met soortgelijk onderzoek van de Wereldbank (2018), de OESO (samen met DG ENV, loopt nog) en [Blue2](#) (in opdracht van DG ENV, loopt nog).

Samenvatting: de kostenfuncties die worden gebruikt om de kosten van het naleven van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater te beoordelen, zijn bij de belanghebbenden bekend en worden geacht vrij stabiel te zijn, zij het ook zeer gegevensintensief. Gezien de kosten van de naleving van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater mag een discussie over betaalbaarheid, het terugverdienen van kosten en financiering door de EU niet in de evaluatie ontbreken. Uit de discussie over de baten bleek dat de voorkeur uitging naar een kostenberekening op basis van schade. In het algemeen was er grote overeenstemming over het feit dat het moeilijk is om alle voordelen van de richtlijn te identificeren, kwantificeren, en in geldwaarden uit te drukken. De Wereldbank heeft in haar onderzoek in acht lidstaten andere baten bekeken dan in het onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie, en dit verschil in aanpak had tot gevolg dat het onderzoek van de Wereldbank scenario's bevatte waar de kosten hoger waren dan de baten.

De conferentie van belanghebbenden

Doelstelling: op 16 november 2018 werd, in het gebouw van het Comité van de Regio's, een conferentie gehouden waaraan ongeveer 90 belanghebbenden deelnamen, waaronder vertegenwoordigers van de lidstaten en vertegenwoordigers van afvalwaterdiensten, ngo's, internationale organisaties en de academische wereld. Deze conferentie had tot doel de voorlopige bevindingen van het ondersteunende onderzoek en de eerste resultaten van de analyse van de antwoorden op de openbare raadpleging te delen.

Samenvatting: over het algemeen zien belanghebbenden duidelijke vooruitgang wat betreft de opvang en behandeling van afvalwater in de EU. Deze vooruitgang wordt toegeschreven aan de richtlijn stedelijk afvalwater. Overstorting van hemelwater en de omgang met afzonderlijke en andere passende systemen zijn een bekend probleem en de resultaten van de modellering van het JRC geven de gevolgen daarvan op het milieu duidelijk aan. De presentatie door de deskundigen van de lidstaten bevestigde dat de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater in weinig tijd kan worden uitgevoerd en dat dit verbetering van de waterkwaliteit tot gevolg heeft.

Wat de beoordeling van de baten betreft, waren de belanghebbenden het erover eens dat de voordelen aanzienlijk zijn en opwegen tegen de kosten. Dat de richtlijn stedelijk afvalwater heeft geleid tot voordelen die verder gaan dan de bescherming van het aquatische milieu, alsmede voordelen op het gebied van gezondheid en welzijn, werd sterk onderschreven. Ook is alom bekend dat het moeilijk is om deze voordelen in te schatten.

Wat de toekomst betreft, wezen de belanghebbenden op de volgende uitdagingen: microverontreinigingen, het bereiken van energie-efficiëntie, het verminderen van de effecten van overstorten en afzonderlijke en andere passende systemen en het omgaan met hergebruikt(e) water en slib.

De meeste belanghebbenden bevestigden dat de richtlijn in overeenstemming is met andere wetgeving en belangrijk is voor het bereiken van de doelstellingen van andere richtlijnen.

Wat EU-wetgeving meer in het algemeen betreft, zijn de belanghebbenden van mening dat betere aansluiting met het energie- en klimaatbeleid gunstig zou kunnen zijn.

Schriftelijke raadpleging

De vertegenwoordigers van de groep van deskundigen inzake de behandeling van stedelijk afvalwater zijn schriftelijk geraadpleegd over: 1) afzonderlijke en andere passende systemen, 2) overstorting van hemelwater en 3) kosten en baten. In totaal hebben 20 van de 28 lidstaten gereageerd en ofwel gevalideerde informatie ingediend, ofwel nadere gegevens verstrekt. Deze informatie werd gebruikt als input voor de modellering van het JRC en de analyse in het onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie.