Beleidskompasformulier internetconsultatie

Implementatie herziene Richtlijn Stedelijk Afvalwater

∞ Inleiding

Voor de implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving, is de herziene Richtlijn stedelijk afvalwater (Richtlijn (EU) 2024/3019) in zeven blokken opgedeeld. Deze blokken zijn hieronder weergegeven. De beantwoording van de vragen van het beleidskompas wordt op basis van deze blokken uitgewerkt.

Blok	**Onderwerp**	**Artikelen en bijlagen**
I	Regels voor de opvang van stedelijk afvalwater	3, 4, 5 en 29 + bijlage I deel A en bijlage V van de herziene richtlijn
II	Regels voor behandeling van stedelijk afvalwater	6, 7, 8, 13, 29 + bijlage I deel B en C, bijlage II van de herziene richtlijn
III	Regels voor het lozen van (stedelijk) afvalwater	12, 14, 15 lid 2, 16, 18, 29 + bijlage IV van de herziene richtlijn
IV	Toegang tot sanitaire voorzieningen	19 van de herziene richtlijn
V	Transparantie van de sector	21, 22, 23, 24, 25, 26, bijlage VI van de herziene richtlijn
VI	Bewaken volksgezondheidsparameters in stedelijk afvalwater	17 van de herziene richtlijn
VII	Energieneutraal, circulaire economie, slib en hergebruik effluent	11, 15, eerste lid en 20 van de herziene richtlijn

De implementatie van de herziene Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater (hierna: de herziene richtlijn in Nederlandse wet- en regelgeving) wordt beschreven in de antwoorden in de vragen in dit beleidskompas. Het doel van de herziene richtlijn is de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens tegen de nadelige gevolgen van onvoldoende behandelde lozingen van stedelijk afvalwater. Dit doel wordt bereikt door de vaststelling van regels voor de opvang, behandeling en lozing van stedelijk afvalwater. Verder heeft de herziene richtlijn de volgende doelen:

- om de broeikasgasemissies door werkzaamheden bij het opvangen en de behandeling van stedelijk afvalwater geleidelijk tot duurzame niveaus te verminderen;

- om de energiebalans van de werkzaamheden bij het opvangen en de behandeling van stedelijk afvalwater te verbeteren;
- om bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie.

In de herziene richtlijn zijn de eisen voor zuivering en lozingen van stedelijk afvalwater ten opzichte van richtlijn 91/271/EEG aangescherpt en op onderdelen aangevuld. Daarnaast zijn in de herziene richtlijn nieuwe onderwerpen opgenomen. Het gaat dan om:

- de geavanceerde vierde zuiveringsstap of quartaire behandeling van stedelijk afvalwater om microverontreinigingen te verwijderen;
- de regels voor de toegang tot sanitaire voorzieningen voor iedereen;
- het vergroten van de transparantie van de sector voor stedelijk afvalwater;
- het bewaken van de voor de volksgezondheid relevante parameters in stedelijk afvalwater;
- de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt", door het introduceren van een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) in verband met de quartaire behandeling van stedelijk afvalwater. Omdat de kans aanwezig is dat het Europese Hof de UPV zal nietig verklaren en er bovendien nog vele vragen zijn over de wijze waarop een eventuele UPV kan worden ingevoerd zonder nadelige gevolgen voor onder andere de medicijntekorten, is besloten om in dit wetsvoorstel niet te voorzien in een implementatie van de UPV (artikel 9 en 10 van de herziene richtlijn). Volledigheidshalve wordt hierbij benadrukt dat de regering voorstander is van het beginsel 'de vervuiler betaalt', maar dat de invulling van dat principe middels een UPV voor afvalwater, te veel vragen oproept waardoor deze UPV op dit moment nog niet geïmplementeerd kan worden. Mede daarom wordt eerst de uitspraak van het Europese Hof afgewacht in deze zaak voordat keuzes over de implementatie van de UPV worden gemaakt.

Aan een groot deel van de regels voldoet Nederland al, omdat onze afvalwaterinfrastructuur een goed ontwikkeld systeem is en vrijwel iedereen erop is aangesloten. Daarnaast stelt de herziene richtlijn aanvullende eisen. Een groot deel daarvan geeft geen keuzevrijheid voor implementatie in een lidstaat. De maatregelen met keuzevrijheid worden hieronder besproken. De implementatie van deze herziene richtlijn vindt plaats in een wetsvoorstel en verschillende AMvB's (besluiten) en ministeriële regelingen. Dit beleidskompas ziet op implementatie van de herziene richtlijn in al deze regelgevingsproducten. Hierbij is niet uitgewerkt welke onderwerpen in welk regelgevingsproduct wordt opgenomen.

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Bij de implementatie van de herziene richtlijn zijn verschillende actoren direct of indirect betrokken. Deze partijen worden via de koepels (onder andere Unie van Waterschappen, IPO en VNG) betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving. De onderstaande partijen hebben direct of indirect relevante kennis over deze vraagstukken.

Direct:

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), als systeemverantwoordelijke voor de waterkwaliteit en de implementatie van de herziene Richtlijn Stedelijk Afvalwater;

- Waterschappen, georganiseerd via de Unie van Waterschappen (UvW), voor het beheer van de waterkwaliteit van ontvangende oppervlaktewateren en als uitvoerder van de zuiveringstaak van rioolwater (beheer van rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's); artikel 2.17 Omgevingswet);
- Gemeenten, georganiseerd via de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), die zijn belast met de zorgtaak om stedelijk afvalwater van binnen de bebouwde kom in te zamelen en te transporteren (artikel 2.16 Omgevingswet);
- Rijkswaterstaat, voor het beheer van de rijkswateren die effluent (gezuiverd afvalwater) ontvangen, als vergunningverlenende instantie en als verantwoordelijke voor de monitoring van de waterkwaliteit van rijkswateren;
- Omgevingsdiensten, georganiseerd via Omgevingsdienst NL, voor de vergunning-, toezicht- en handhavingstaken in opdracht van gemeenten en provincies;
- Provincies, georganiseerd via het Interprovinciaal Overleg (IPO), vanuit de regisserende en kader stellende rol op het gebied van afvalwater, als bewaker van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en als vergunningverlener voor grote industriële bedrijven;
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), als uitvoerder van de metingen, analyse van de resultaten en de rapportage;
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, als verantwoordelijke voor de volksgezondheid;
- Andere ministeries: Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties, als verantwoordelijke voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening en Economische Zaken en Klimaat;
- Stichting RIONED, als adviseur voor gemeenten over stedelijk waterbeheer en het riool.

Indirect:

- Burgers. Zij krijgen te maken met toenemende kosten die worden verrekend in de waterschapsbelasting, zuiveringsheffing en gemeentelijke belastingen. Daarnaast hebben zij belang bij een goede waterkwaliteit voor de volksgezondheid, drinkwater, zwemwater, water voor natuur;
- Bedrijven. Als betaler van de zuiveringsheffing en als gebruiker van proceswater of water voor de landbouw;
- Kennisorganisaties, zoals het Kenniscentrum voor de waterschappen (STOWA) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

1. Wat is het probleem, wat zijn de oorzaken en omvang ervan?

Waterkwaliteit is van groot belang voor de inwoners en bedrijfstakken in de Europese Unie. De waterkwaliteit in de diverse Europese wateren staat op veel locaties onder druk. Dit komt door een te hoge concentratie nutriënten en vervuiling met microverontreinigingen. Vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn op Europees niveau waterkwaliteitsafspraken gemaakt. Deze geven geen algemeen geldende eisen aan emissies uit de afvalwaterketen via rioolwaterzuiveringsinstallaties en het openbaar vuilwaterriool. Voor deze emissies geldt nu nog de Richtlijn 91/271/EEG over de behandeling van stedelijk afvalwater. De herziene richtlijn is vastgesteld om onder andere de nog

voorkomende problematiek voor de waterkwaliteit rondom opvang, behandeling en lozingen van stedelijk afvalwater te regelen.

De herziene richtlijn stelt regels vast voor de opvang, behandeling en lozing van stedelijk afvalwater om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen. De herziene richtlijn scherpt deze regels aan ten opzichte van Richtlijn 91/271/EEG. Tegelijkertijd wordt een geleidelijke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen tot een duurzaam niveau beoogd en wordt de energiebalans van de opvang- en behandelingsactiviteiten van stedelijk afvalwater verbeterd. De herziene richtlijn bevat ook regels voor de toegang tot sanitaire voorzieningen, de transparantie van de sector stedelijk afvalwater en het regelmatig toezien op de voor de volksgezondheid relevante parameters in stedelijk afvalwater. De herziene richtlijn geldt niet voor Caribisch Nederland.

De Nederlandse overheid moet deze Europese richtlijn verplicht implementeren. Als Nederland dit niet doet, dan kan dit leiden tot een inbreukprocedure en eventueel een rechtszaak bij het Europese Hof van Justitie. Dit kan uiteindelijk leiden tot het opleggen van dwangsommen.

2. Wat zijn de beleidsdoelen?

Het strategische beleidsdoel van de herziene richtlijn is de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Om dit te bereiken bevat de herziene richtlijn meerdere operationele doelen. De belangrijkste zijn:

- een betere opvang van stedelijk afvalwater (waaronder hemelwater); en
- betere zuivering van stedelijk afvalwater.

Daarnaast zijn er doelen over:

- het bereiken van klimaatneutraliteit en circulariteit van de afvalwaterketen;
- inclusieve toegang tot sanitaire voorzieningen;
- monitoring, inclusief de ontsluiting van de resultaten daarvan.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hieronder is weergegeven welke beleidsruimte de herziene richtlijn biedt per onderwerp. Daarbij worden de mogelijke keuzes weergegeven en de voorziene gevolgen. De definitieve keuzes worden gemaakt in overleg met de stakeholders en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Verdere uitwerking kan gevonden worden in de toelichting op het wetsvoorstel, de AMvB's en de ministeriële regelingen. Uitgangspunt bij de implementatie is dat deze met zo min mogelijk lasten wordt uitgevoerd, waarbij er zo min mogelijk lasten worden opgelegd aan bedrijven die door de regelgeving worden geraakt.

I. Opvang stedelijk afvalwater

De herziene richtlijn stelt eisen om ook woningen in kleinere woonkernen aan te laten sluiten op het riool. Omdat in Nederland 99,9% van de huishoudens al is aangesloten op het riool, heeft dit weinig gevolgen in Nederland. Voor de enkele individuele afvalwaterbehandelingssystemen (IBA's)

in de bebouwde kom worden de eisen aan het effluent – dat is het gezuiverde afvalwater dat na behandeling wordt geloosd op het oppervlaktewater of in de bodem - duidelijker gesteld.

De herziene richtlijn verplicht het opstellen van geïntegreerde beheerplannen voor stedelijk afvalwater voor grote woonkernen en voor kleinere woonkernen waar overstorten en/of afstromend hemelwater een risico vormen voor het milieu of de volksgezondheid. De Europese Commissie stelt onder andere uitvoeringshandelingen op over hoe de maatregelen opgenomen in het plan worden vastgesteld en hoe de verbetering van de gevolgen van overstorten bepaald kan worden.

Voor kleinere woonkernen moet een risicoanalyse worden uitgevoerd om te bepalen of er voor deze kernen ook een geïntegreerd beheerplan moet worden opgesteld. Deze risicoanalyse moet de lidstaat zelf uitvoeren. Afhankelijk van hoeveel woonkernen in Nederland worden aangewezen, moeten meer of minder geïntegreerde beheerplannen worden opgesteld.

Hierbij is de definitie die wordt gekozen voor de term agglomeratie relevant, omdat deze invloed heeft op welke eisen gelden op welke kernen. De definitie in de herziene Richtlijn laat ruimte in de interpretatie. Nederland geeft hier een nationale invulling aan. Hierbij wordt voor de opvang van stedelijk afvalwater in de Nederlandse wetgeving gewerkt met een agglomeratie in de vorm van de bebouwde kom van losse kernen binnen een gemeente.

II. Behandeling stedelijk afvalwater

De herziene richtlijn bepaalt dat er vier behandeltrappen worden toegepast op rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), waarbij de eerste en tweede trap voor alle rwzi's verplicht zijn. Hierin hebben lidstaten geen keuzevrijheid. In Nederland is er bij de implementatie van de oude richtlijn voor gekozen om heel Nederland aan te wijzen als eutrofiëringsgevoelig gebied – een gebied dat gevoelig is voor een overschot aan nutriënten (stikstof en fosfaat) - en op alle rwzi's ook een derde trap te plaatsen. Het aanwijzen als eutrofiëringsgevoelig gebied heeft als gevolg dat het verminderingspercentage in stikstof en fosfor uitgemiddeld kan worden tussen rwzi's (behalve voor de grote rwzi's – daar geldt deze mogelijkheid in de herziene richtlijn niet voor). Dit geeft waterschappen iets meer ruimte om te voldoen aan de eisen. De vierde trap wordt op grote rwzi's en rwzi's in kwetsbare gebieden verplicht gesteld. De herziene richtlijn stelt ook eisen waaraan het effluent van de rwzi's moet voldoen.

Er is ruimte in de herziene richtlijn om te kiezen tussen concentraties en verminderingspercentages bij bijvoorbeeld stikstof en fosfor, als eenzelfde graad van milieubescherming kan worden gewaarborgd. Het toepassen van een verminderingspercentage voor verwijdering van nutriënten is vaak makkelijker te bereiken dan een vaste concentratie. Daarmee is dit goedkoper om te doen. Milieubescherming moet echter wel geborgd zijn.

Er is ruimte in de herziene richtlijn om de kwetsbare gebieden voor microverontreinigingen aan te wijzen. Hiervoor moet een risicoanalyse worden uitgevoerd op basis van de herziene richtlijn en de andere richtlijnen waarnaar verwezen wordt (zoals de Kaderrichtlijn Water). Deze risicoanalyse moet een lidstaat zelf uitvoeren. De Europese Commissie stelt hier nog een uitvoeringshandeling voor op. Afhankelijk van hoeveel gebieden in Nederland worden aangewezen, zullen meer tussencategorie rwzi's van een vierde trap moeten worden voorzien of juist minder.

III. Lozen (stedelijk) afvalwater

De herziene richtlijn stelt eisen aan vergunningen en algemene regels in verband met het lozen van (stedelijk) afvalwater. Hierbij wordt een termijn van maximaal 10 jaar benoemd voor het bezien en herzien van vergunningen. Er is bij dit onderdeel ruimte in de herziene richtlijn om te kiezen tussen algemene regels en vergunningen, onder andere voor de lozingen uit rwzi's en bij indirecte lozingen. Hierbij wordt voor de implementatie aangesloten bij het traject waarin de werkwijze van het systeem van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) wordt geactualiseerd[1].

IV. Toegang tot sanitaire voorzieningen

De herziene richtlijn geeft aan dat bevorderd moet worden dat eigenaren van (openbare) ruimten en gebouwen, sanitaire voorzieningen beschikbaar stellen. Dat is met name voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen. De gemeente krijgt de taak om dit te stimuleren. Lidstaten hebben hierbij veel keuzevrijheid om in te vullen hoe dit wordt gestimuleerd. Daartoe wordt een onderzoeksplicht vastgesteld.

V. Transparantie van de sector

De herziene richtlijn geeft aan wat er gemonitord moet worden en hoe vaak. Daarbij worden momenteel ook nog uitvoeringshandelingen opgesteld door de Europese Commissie die gaan over de monitoring. Dit betreft de gehele afvalwaterketen – zowel gemeenten als waterschappen. Daarbij geeft de herziene richtlijn ook aan dat de lidstaten de gegevens op transparante wijze moeten delen met de Europese Commissie, de burger en betrokken partijen. Een lidstaat heeft hier wel ruimte in de manier waarop ze deze gegevens delen. Hierbij moet besloten worden welke passende instantie wat gaat monitoren, hoe het gedeeld moet worden en op welk detailniveau. Het heeft de voorkeur om hierbij aan te sluiten bij bestaande systemen.

VI. Bewaken volksgezondheidsparameters in stedelijk afvalwater

De herziene richtlijn geeft aan dat er een monitoringsnet voor het meten van volksgezondheidsparameters op rwzi's moet worden ingericht. Dat moet in het geval van een medische noodsituatie in werking treden als gevolg van een besluit van het verantwoordelijke departement voor volksgezondheid (VWS). Daarbij is op het moment van een medische noodsituatie veel keuze aan het ministerie van VWS om te bepalen waar en hoe vaak bemonsterd moet worden.

Daarnaast gaat gemonitord worden op grotere rwzi's op antimicrobiële resistentie. Daarvoor wordt momenteel nog een uitvoeringshandeling opgesteld door de Europese Commissie.

[1] In dit traject wordt naar aanleiding van de inbreukprocedure van de Europese Commissie op de Kaderrichtlijn Water het VTH stelsel geactualiseerd.

VII. Energieneutraal, circulaire economie, slib en hergebruik effluent

In de herziene richtlijn zijn eisen opgenomen om energieaudits te gaan doen op de gehele stedelijk afvalwaterketen – zowel het gemeentelijke deel (het vuilwaterriool) als het waterschapsdeel (rwzi's). Bij deze audits moeten ook maatregelen worden opgenomen om de energievraag te verminderen. Dit is aan degene die de audit uitvoert en die heeft daarin dus beleidsruimte om hier zelf invulling aan te geven.

Daarnaast is opgenomen dat de totale jaarlijkse hoeveelheid energieverbruik van rwzi's uit hernieuwbare bronnen door of namens de exploitanten van rwzi's moet worden opgewekt. Een aandachtspunt daarbij is dat de waterschappen al een bestaande klimaatneutraaldoelstelling hebben[2]. Het tweede deel van de doelstelling is energieneutraal zijn in 2045. Dit doel is nog niet bereikt, maar de waterschappen zijn al goed op weg. Het is belangrijk dat de implementatie van de herziene richtlijn goed aansluit op de bestaande doelstelling. De Europese Commissie werkt momenteel aan een uitvoeringshandeling, waarin de methode voor het bepalen van energieneutraliteit wordt uitgewerkt.

Daarnaast is opgenomen dat het hergebruik van gezuiverd afvalwater en het terugwinnen van grondstoffen uit slib bevorderd en aangemoedigd moet worden. Dit geeft lidstaten beleidsvrijheid om hier invulling aan te geven. Wel kan de Europese Commissie nog een gedelegeerde handeling vaststellen, waarmee een minimaal percentage voor hergebruik en recycling van fosfor uit de afvalwaterketen kan worden vastgesteld.

4. Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

In vraag 3 zijn ook de antwoorden op vraag 4 opgenomen.

5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

Bij de beantwoording van vraag 3 en 4 zijn de keuzes die volgen uit de herziene richtlijn en een aantal gevolgen hiervan kort weergegeven. De definitieve keuzes, en daarmee het vaststellen van de voorkeursopties, worden op een later moment gemaakt in overleg met de stakeholders en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Op dit moment (Q2 2026) wordt de wetswijziging ter internetconsultatie voorgelegd. Dit wetsvoorstel bevat vooral wijzigingen in verband met de opvang van stedelijk afvalwater. Deze bevat verder voorgestelde wijzigingen van delegatiegrondslagen en bevat beperkt onderdelen waar keuzevrijheid voor Nederland is. Het gros van de herziene richtlijn wordt geïmplementeerd in AMvB's en wordt nog verder uitgewerkt. Dan worden ook de voorkeursopties vastgesteld.

[2] Zie de "Visie op de waterketen" en de "Onderbouwing strategische visie op weg naar klimaatneutraliteit" van de Waterschappen.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- **doeltreffendheid en doelmatigheid;**
- **uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);**
- **brede maatschappelijke impact?**

De implementatie van de herziene richtlijn leidt tot een verdere verbetering van de waterkwaliteit ten opzichte van de oude richtlijn. Daarmee draagt het bij aan de volksgezondheid, een beter milieu en het halen van de doelen van andere richtlijnen zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW). De implementatie wordt met zo min mogelijk lasten uitgevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met gevolgen voor de uitvoerbaarheid, de regeldruk en de maatschappelijke impact.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

In Nederland zijn veel stappen nodig om wetten te wijzigen. Dit betekent dat er in de regel minimaal twee jaar nodig is om een wetswijziging door te voeren vanaf het moment dat de beleidskeuzes gemaakt zijn. De implementatietermijn van 2,5 jaar die de Europese Commissie gegeven heeft, is dan ook krap. Het risico is dat de gestelde implementatietermijn van 31 juli 2027 niet gehaald wordt, onder andere doordat de Europese Commissies nog een aantal uitvoeringshandeling moet vaststellen die daarvoor nodig zijn. Het is nog niet duidelijk wanneer deze uitvoeringshandelingen afgerond zijn. In de herziene richtlijn is voor een aantal hiervan een richtdatum gegeven, maar voor een aantal belangrijke uitvoeringshandelingen zijn deze niet gegeven. Dit maakt een correcte en tijdige implementatie van de herziene richtlijn ingewikkelder.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

De monitoring en evaluatie van de artikelen is in de herziene richtlijn geregeld. Periodiek vinden evaluaties op de artikelen plaats. De herziene richtlijn regelt de eerste evaluatie door de Europese Commissie. Die wordt uiterlijk op 31 december 2033 uitgevoerd (zie artikel 30).