



Brussel, 7.8.2013  
COM(2013) 574 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,  
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN  
DE REGIO'S**

**Zevende verslag over de uitvoering van de  
Richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (91/271/EEG)**

{SWD(2013) 298 final}

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	3
2.	Algemene beoordeling van de naleving .....	4
2.1.	Opvangsystemen .....	5
2.2.	Secundaire behandeling .....	5
2.3.	Verdergaande behandeling .....	5
2.4.	Grote steden/grote lozers.....	8
2.5.	Kwetsbare gebieden .....	8
3.	Tendensen in de naleving.....	8
4.	Terugdringing van vervuiling: verleden en toekomst .....	9
5.	Verbetering dankzij medefinanciering .....	10
6.	Toegepaste handhavingsmaatregelen.....	11
7.	De “nieuwe aanpak” ter bevordering van de naleving.....	11
8.	Conclusies en vooruitzichten .....	12

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,  
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN  
DE REGIO'S**

**Zevende verslag over de uitvoering van de  
Richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (91/271/EEG)**

**1. INLEIDING**

De Richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater<sup>1</sup> (hierna aangeduid als “de richtlijn”) is een van de belangrijkste instrumenten voor het waterbeleid in Europa. Doel van de richtlijn is het milieu te beschermen tegen de nadelige effecten van lozingen van stedelijk afvalwater van woongebieden (grotere en kleinere steden) en van biologisch afbreekbaar industrieel afvalwater van de agro-voedingsmiddelensector (bijv. melkverwerkende industrie, vleesverwerkende industrie, brouwerijen, enz.). De richtlijn schrijft een gepaste opvang van afvalwater voor en reguleert afvalwaterlozingen door te bepalen aan welke behandeling het water minimaal moet worden onderworpen en stelt de grenswaarden vast voor emissies van de voornaamste verontreinigende stoffen (organische belasting en nutriënten)<sup>2</sup>. De volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn is een basisvoorwaarde voor het behalen van de milieudoelstellingen voorzien in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)<sup>3</sup> en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie<sup>4</sup>.

De tenuitvoerlegging is vooral lastig geweest vanwege de financiële en planningsaspecten verbonden aan grote infrastructurele investeringen, zoals rioleringsystemen en zuiveringsinstallaties. Een geringe toepassing van de richtlijn kan leiden tot de organische verontreiniging van rivieren en meren, alsook tot de accumulatie van excessieve hoeveelheden nutriënten (eutrofiëring),<sup>5</sup> die met name nadelige gevolgen heeft voor meren, kustwater en zeewater, die hier bijzonder gevoelig voor zijn. Volgens een onlangs gepubliceerd KRW-uitvoeringsverslag<sup>6</sup>, vormde verontreiniging uit puntbronnen nog steeds een aanzienlijke belasting in 22 % van de waterlichamen in de EU. Eutrofiëring vormde nog steeds een belangrijke bedreiging in 30 % van de waterlichamen in 17 lidstaten. De lozing van ongezuiverd of onvoldoende gezuiverd afvalwater draagt in aanzienlijke mate bij aan deze problemen.

De vervuiling door afvalwater kan ook het verlies aan biodiversiteit versnellen en de drinkwatervoorraden of het zwemwater aantasten, wat tot volksgezondheidsproblemen kan leiden. Hiertoe behoren via water overgedragen ziekten, die zich met name voordoen bij kleinere waterbronnen, ziekten die het gevolg zijn van de blootstelling aan besmet zwemwater (organische vervuiling, vervuiling door algengroei als gevolg van een overdaad aan nutriënten), het eten van besmette schaal- en schelpdieren, enz. Deze effecten kunnen ook

---

<sup>1</sup> Richtlijn 91/271/EEG, PB L135 van 30.5.1991.

<sup>2</sup> Voor nadere details over het toepassingsgebied, de doelstellingen en de bepalingen van de richtlijn, zie: [http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/index_en.html)

<sup>3</sup> Richtlijn 2000/60/EG, PB L 327 van 22.12.2000.

<sup>4</sup> Richtlijn 2008/56/EG, PB L164 van 25.6.2008.

<sup>5</sup> Eutrofiëring is een “verrijking van het water door nutriënten, vooral stikstof- en/of fosforverbindingen, die leidt tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit”.

<sup>6</sup> Voor nadere details zie [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/implrep2007/index\\_en.htm#third](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/implrep2007/index_en.htm#third)

negatieve gevolgen hebben voor economische sectoren als het toerisme of de schelpdierenteelt<sup>7</sup>.

De uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten hebben al geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de afvalwaterzuivering. Als gevolg hiervan is de waterkwaliteit in Europa de afgelopen decennia sterk verbeterd en zijn de effecten van vervuilde stoffen afgenomen<sup>8</sup>. De tenuitvoerlegging is echter nog lang niet voltooid en er zijn nog altijd vervuilingproblemen.

Het voorstel van de Commissie voor een 7e Milieuactieprogramma (7e MAP)<sup>9</sup> en de “Blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren”<sup>10</sup> onderkennen het belang van deze richtlijn en onderstrepen dat verdere actie noodzakelijk is om een succesvolle uitvoering te garanderen.

Dit 7<sup>e</sup> verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn beschrijft de vooruitgang die is geboekt tot eind 2009/2010. Het verslag gaat ook in op tendensen in de naleving en presenteert de nieuwe aanpak voor “nalevingsbevordering” en de stappen die genomen zijn op het gebied van publieksinformatie en verslaglegging. Naast dit verslag is er ook een bijlage met tabellen<sup>11</sup> en een meer gedetailleerd technisch “verslag”<sup>12</sup> beschikbaar. De verschillen tussen de gerapporteerde gegevens en de publicatie van dit verslag zijn inherent aan de manier waarop het gegevensbeheer tussen de Commissie en de lidstaten in het verleden was georganiseerd. De Commissiediensten stellen daarom een “nieuwe aanpak” voor, die ook betrekking heeft op informatie over de naleving en die de lidstaten aanmoedigt om op nationaal niveau meer actuele informatie online aan te bieden (zie punt 7).

## 2. ALGEMENE BEOORDELING VAN DE NALEVING

De beoordeling van de naleving heeft als doel te analyseren in welke mate de richtlijn wordt nageleefd, op basis van door de lidstaten verstrekte informatie. De beoordeling is gebaseerd op de toepassing van de richtsnoeren en de methodologie die kunnen worden geraadpleegd op Reportnet van het EMA<sup>13</sup>. De gerapporteerde gegevens over afvalwaterinfrastructuur kunnen worden geraadpleegd in de waterinformatiedatabank Waterbase van het Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) met betrekking tot de woongebieden en de bijbehorende zuiveringsinstallaties.<sup>14</sup>

Deze rapporteringsaanpak over de tenuitvoerlegging van de richtlijn is een succes gebleken. Voor het eerst hebben 27 lidstaten informatie voor het verslag aangeleverd, allemaal grotendeels op tijd. Het verslag heeft betrekking op bijna 24 000 grotere en kleinere steden van meer dan 2 000 inwoners (die een vervuiling produceren die overeenkomt met de

<sup>7</sup> Voor nadere details zie EEA (2010): The European Environment – State and Outlook 2010 – Freshwater Quality.

<sup>8</sup> Voor nadere details zie EEA (2012): European Waters - assessment of status and pressures.

<sup>9</sup> COM (2012) 710 definitief. Voor nadere details zie [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/en.pdf).

<sup>10</sup> COM (2012) 673 definitief. Voor nadere details, zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0673:FIN:EN:PDF>.

<sup>11</sup> SWD(2013) 298

<sup>12</sup> 7<sup>e</sup> Technische beoordeling van informatie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/15/EG van de Commissie van 27 februari 1998 (toestand per 31 december 2009 of 31 december 2010). Opgesteld door het adviesbureau Umweltbundesamt GmbH (Oostenrijk) in opdracht van de Commissie.

<sup>13</sup> Voor nadere details zie <http://rod.eionet.europa.eu/obligations/613>.

<sup>14</sup> <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/waterbase-uwvtd-urban-waste-water-treatment-directive-3>.

vervuiling door een populatie van 615 miljoen, in zogeheten inwonerequivalenten<sup>15</sup>). Bijna 18 000 steden (81 % van de vervuilingsbelasting) bevinden zich in de 15 lidstaten die al lid waren van de EU voor 2004 (EU-15). De overige steden liggen in de 12 lidstaten die in 2004 en 2007 tot de EU zijn toegetreden (EU-12). De beoordeling van de naleving werd voor 26 lidstaten uitgevoerd, aangezien voor Roemenië in 2010 nog geen enkele van de in het toetredingsverdrag afgesproken termijnen was verlopen. Kroatië is op 1 juli 2013 tot de EU toegetreden en is daarom in deze verslagperiode niet meegenomen.

Voor diverse andere lidstaten die in 2004 en 2007 waren toegetreden, liepen er aanvullende termijnen voor de naleving af tijdens de rapportageperiode voor dit verslag. Veel van de steden in deze lidstaten moeten echter deadlines halen in 2010 en daaropvolgende jaren, reden waarom zij in dit verslag niet meegenomen zijn bij de beoordeling.

De belangrijkste resultaten van de analyse van de tenuitvoerlegging worden hieronder samengevat (voor gegevens per lidstaat, zie tabel 1 in de bijlage, die ook gedetailleerde informatie bevat over de termijnen die verlopen zijn in de twaalf lidstaten die in 2004 en 2007 tot de EU zijn toegetreden).

### **2.1. Opvangsystemen**

De meeste lidstaten vangen een zeer groot deel van hun afvalwater op; de gemiddelde nalevingsgraad bedraagt 94 % (voorheen 92 %). In circa 15 lidstaten is de nalevingsgraad zelfs 100 %. Alle lidstaten hebben hun vorige resultaten geëvenaard of verbeterd. In bepaalde landen wordt afvalwater echter nog altijd niet of slechts gedeeltelijk opgevangen. In vijf lidstaten ligt de nalevingsgraad nog onder de 30 % (BG, CY, EE, LV, SI).

### **2.2. Secundaire behandeling**

In 2009/2010 kreeg in totaal 82 % van het afvalwater in de EU een secundaire behandeling overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn, 4 procentpunten meer ten opzichte van het vorige verslag. Vier lidstaten bereikten een nalevingsgraad van 100 % en zes andere lidstaten bereikten een nalevingsgraad van 97 % of meer. De nalevingspercentages bleven in de lidstaten van de EU-12 echter aanzienlijk achter: slechts 39 % van hun afvalwater werd onderworpen aan een gepaste secundaire behandeling. Alleen CZ, HU, LT en SK bereikten een nalevingsgraad van 80-100 %.

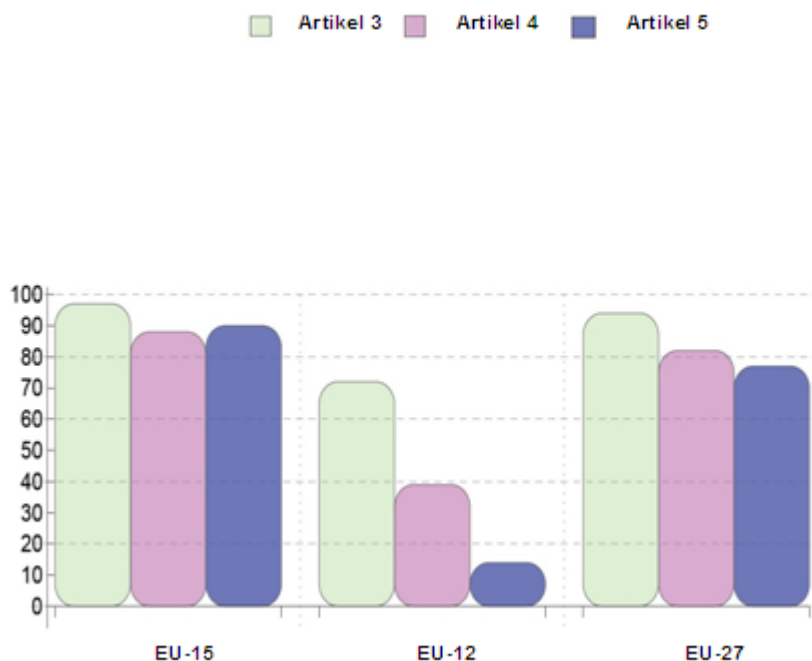
### **2.3. Verdergaande behandeling**

Dit soort behandeling van afvalwater, ook wel tertiaire behandeling genoemd, kan waar nodig worden gebruikt als aanvulling op de secundaire behandeling en is veelal gericht op de verwijdering van nutriënten ter bestrijding van eutrofiëring of het tegengaan van bacteriologische verontreiniging die de menselijke gezondheid negatief kan beïnvloeden (bijvoorbeeld in drinkwatergebieden of zwemwater)<sup>16</sup>. De algemene nalevingsgraad op dit punt was 77 %. Er was echter sprake van duidelijke vertraging bij de toepassing van verdergaande behandeling in de lidstaten van de EU-12, waar slechts 14 % van het afvalwater op gepaste wijze wordt behandeld. Het goede nieuws is dat vier landen een nalevingsgraad bereikten van 100 %.

---

<sup>15</sup> Het begrip “inwonerequivalenten” of i.e. is opgenomen in de richtlijn en betreft de organische belasting die hoofdzakelijk wordt gegenereerd door de inwoners van dorpen/steden, alsook door andere bronnen, zoals niet-ingezetenen (toeristen) en de agro-voedingsmiddelensector.

<sup>16</sup> Daarnaast worden tertiaire behandelingstechnieken (bijv. ozonisatie, chlorering, UV, membraantechnologie, zandfilters) uitgebreid onderzocht als een van de meest veelbelovende opties voor de aanpak van microverontreiniging (door opkomende verontreinigende stoffen, waaronder medicijnen en persoonlijke verzorgingsproducten, overige industriële chemicaliën) die in het watermilieu terechtkomt.



Grafiek 1: Nalevingsresultaten in de EU-27, EU-15 en EU-12 met betrekking tot artikel 3 van de richtlijn (opvang - groen), artikel 4 (secundaire behandeling – roze) en artikel 5 (verdergaande behandeling – blauw). Weergegeven worden de gemiddelde waarden, gewogen naar de grootte van de lidstaat.

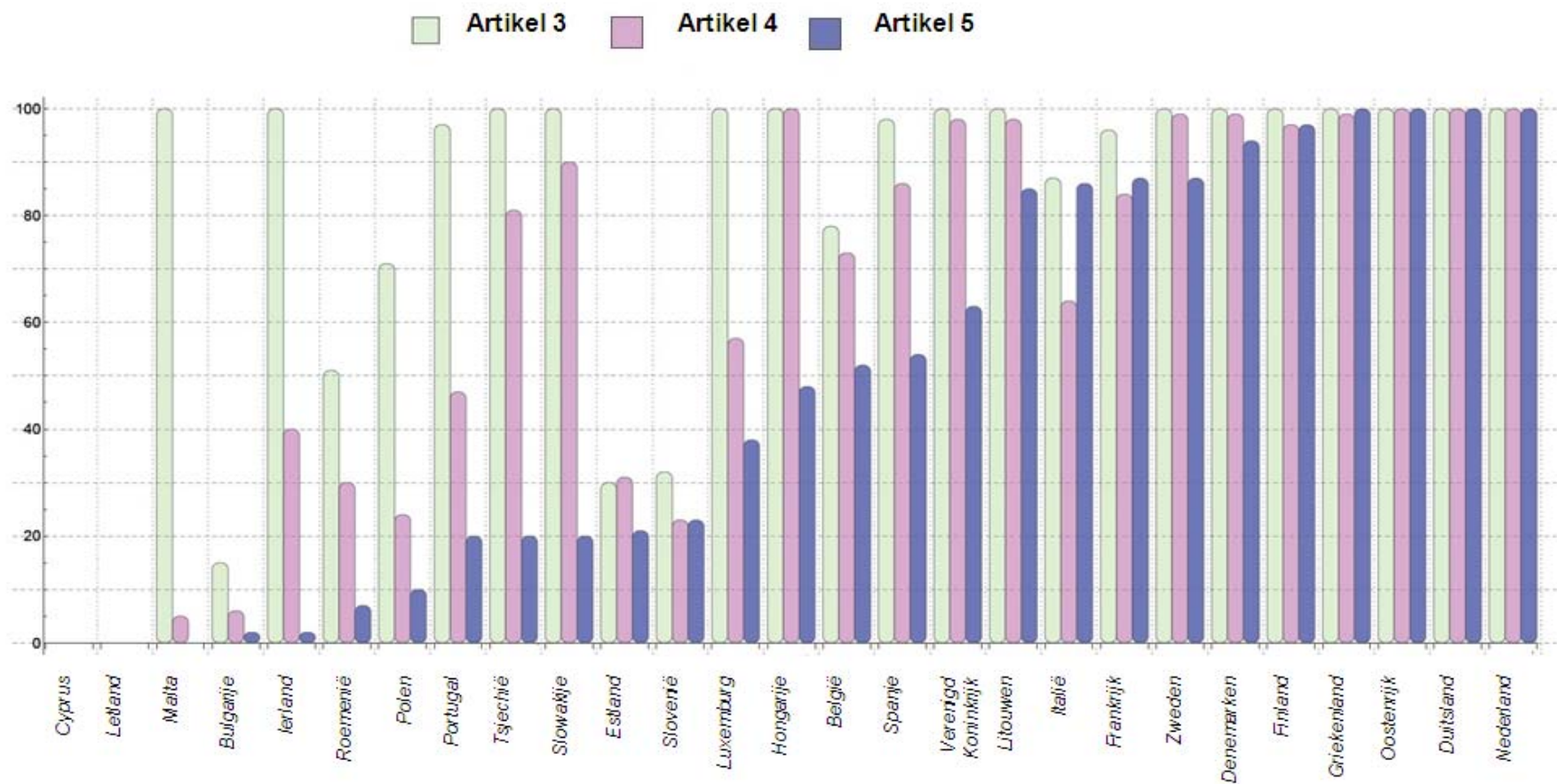
De resultaten in de EU-27, EU-15 en EU-12 zijn weergegeven in grafiek 1<sup>17</sup>.

De waarden in de EU-15 zijn over het algemeen hoog, en zelfs zeer hoog in landen als Duitsland, Nederland en Oostenrijk. De waarden in de EU-12 zijn redelijk laag, met name wat de verdergaande behandeling betreft.

De waarden voor de EU-27 zijn ook hoog en redelijk vergelijkbaar met de waarden van de EU-15 (hoewel iets lager) als gevolg van:

- a) het relatief zwaardere gewicht van de cijfers betreffende opvang en behandeling door landen in de EU-15; voor de EU-15 zijn alle nalevingstermijnen al verstreken, waardoor de hoeveelheid afvalwater die aan de richtlijn moet voldoen groot is en de nalevingsgraad hoog;
- b) het beperktere gewicht van de cijfers betreffende opvang en behandeling door landen in de EU-12, waar de resultaten slechts betrekking hebben op een deel van de steden, namelijk de steden die in 2009/2010 al tot naleving verplicht waren.

<sup>17</sup> Tabel 1 (zie bijlage) geeft de resultaten weer per lidstaat en op het niveau van de EU-27, de EU-15 en de EU-12, ingedeeld naar nalevingscategorieën.



Grafiek 2: Nalevingsresultaten per lidstaat met betrekking tot artikel 3 van de richtlijn (opvang - groen), artikel 4 (secundaire behandeling – roze) en artikel 5 (verdergaande behandeling – blauw). Eerst worden de landen weergegeven die de laagste nalevingsgraad hebben voor artikel 5; de overige landen worden weergegeven in oplopende volgorde van naleving. In Slowakije (art. 5) en Roemenië (art. 3, 4 en 5) worden de “aanwezige installaties” weergegeven in plaats van de naleving, aangezien de termijnen voor die artikelen in het betreffende jaar nog niet waren verstreken (cijfers over naleving werden niet opgevraagd, maar de lidstaten verstrekten gegevens over het opvangen en behandelde afvalwater). In Cyprus en Letland waren de nalevingsresultaten gelijk aan 0 %, omdat de opvangsystemen en de zuiveringsinstallaties in het verslagjaar (2009) nog niet volledig operationeel waren; sindsdien hebben zij echter aanzienlijke vooruitgang geboekt, waardoor de recente nalevingspercentages veel hoger zijn.

De nationale resultaten in grafiek 2 hebben betrekking op gegevens en de situatie in 2009 of in 2010, op zijn laatst. De Commissiediensten beseffen dat er sindsdien in veel lidstaten, met name in degene met lage nalevingspercentages, aanzienlijke vooruitgang is geboekt en dat de huidige nalevingspercentages vaak (veel) hoger zijn (met name in Cyprus en Letland).

#### **2.4. Grote steden/grote lozers**

Er worden in dit verslag 585 grote steden geïdentificeerd, die elk een hoeveelheid afvalwater produceren die minstens gelijkstaat aan de hoeveelheid geproduceerd door een bevolking van 150 000. De vervuilingbelasting die deze grote steden produceren, is al goed voor 45 % van de totale opgevangen belasting. In deze 585 grote steden krijgt circa 91 % van de hoeveelheid vervuiling een verdergaande behandeling (beste beschikbare behandeling). Dit is een verbetering vergeleken met het vorige verslag, toen slechts 77 % van de desbetreffende hoeveelheid vervuiling aan een dergelijke behandeling werd onderworpen. De mate van naleving loopt echter sterk uiteen tussen de grote steden/grote lozers.

Om een voorbeeld te geven: slechts elf van de 27 hoofdsteden<sup>18</sup> van de EU-lidstaten kunnen stellen in 2010 volledig te voldoen aan de meest strikte behandelingsvoorwaarden, voor zover van toepassing (zie tabel 2 en toelichting in de bijlage voor de gegevens over de hoofdsteden van de EU).

#### **2.5. Kwetsbare gebieden**

Het percentage van het grondgebied van de EU dat aangewezen is of beschouwd wordt als kwetsbaar gebied is sinds het vorige verslag toegenomen, tot bijna 75 % in 2010. De belangrijkste stijgingen hebben zich voorgedaan in Frankrijk en Griekenland. Gedetailleerde informatie over de kwetsbare gebieden in de EU-lidstaten kan worden geraadpleegd met de cartografische applicatie van WISE<sup>19</sup>.

### **3. TENDENSEN IN DE NALEVING**

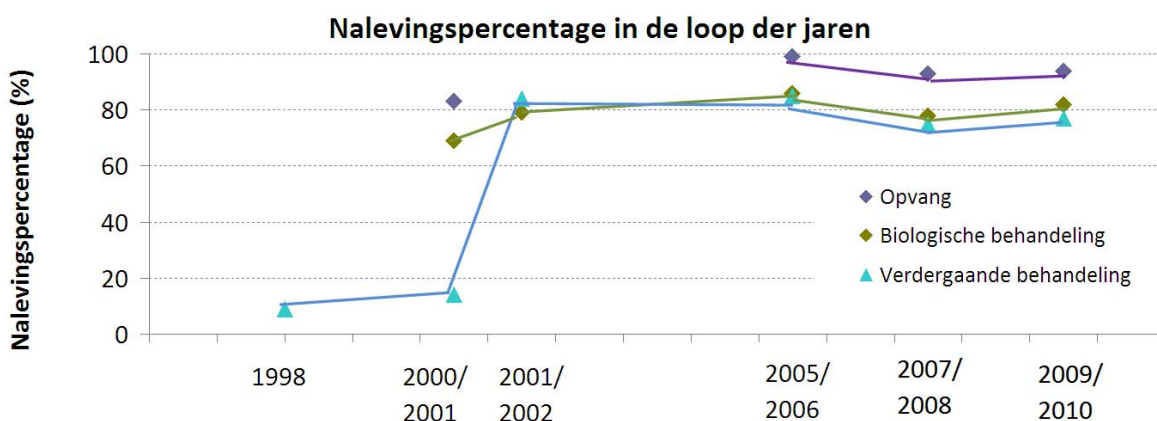
Bij de beoordeling van de behaalde vooruitgang in het streven naar volledige naleving door alle lidstaten moet onderscheid worden gemaakt tussen de EU-15 en de lidstaten die in 2004 en 2007 zijn toegetreden. De nalevingsvereisten zijn regelmatig gewijzigd, voornamelijk als gevolg van de uitbreidingen en de getrapte overgangperiodes uit de richtlijn die zijn verstreken. Voor de EU-15 verstreken alle termijnen op 31 december 2005, maar voor de EU-12 zullen deze blijven verstrijken tot de laatste en definitieve termijn in 2018. Tot 2004 zijn alleen gegevens beschikbaar over de lidstaten van de EU-15. Als gevolg hiervan werd het pas mogelijk de voortgang voor alle 27 lidstaten te meten sinds het 5e verslag (2005/2006). Wanneer alle resultaten uit de eerder gepubliceerde verslagen van de Commissie samen worden genomen, blijkt dat er sprake is van een indicatieve toename van de nalevingsgraad. Er is slechts één uitzondering: de daling die zich voerde tussen het 5e en het 6e verslag werd veroorzaakt door het feit dat een aantal lidstaten met matige uitvoeringsresultaten niet de vereiste informatie opstuurde voor verwerking in het 5e verslag (2005/2006). Desalniettemin is het hoopgevend om te constateren dat de trend tussen het 6e (2007/2008) en het 7e verslag (2009/2010) positief was, aangezien de lidstaten van de EU-12 voor het eerst aan nalevingsverplichtingen/termijnen moesten voldoen, maar de algehele gunstige resultaten hierdoor niet werden gedrukt.

---

<sup>18</sup> Amsterdam, Athene, Berlijn, Bratislava, Kopenhagen, Helsinki, Madrid, Parijs, Stockholm, Wenen en Vilnius.

<sup>19</sup> <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/soe-wfd/urban-waste-water-treatment-directive-viewer>





Grafiek 3 Nalevingspercentages in de loop der jaren: deze grafiek geeft de evolutie weer van de naleving betreffende de opvang, biologische of secundaire behandeling en verdergaande behandeling zoals geconstateerd in de opeenvolgende verslagen over de tenuitvoerlegging (met ingang van het tweede verslag) met betrekking tot de betreffende verslagjaren (1998 tot 2009/2010). Niet alle resultaten zijn beschikbaar in alle verslagen: wanneer er gegevens ontbreken, kunnen de waarden niet in de grafiek worden weergegeven en valt er een breuk in de “trendlijn” waar te nemen.

#### 4. TERUGDRINGING VAN VERVUILING: VERLEDEN EN TOEKOMST

De Commissie heeft ook de beperking van de vervuiling beoordeeld die heeft plaatsgevonden als gevolg van de tenuitvoerlegging van deze richtlijn en de vermindering die in de komende jaren kan worden verwacht bij volledige naleving. Dit gebeurde in het kader van het FATE-project<sup>20</sup> (betreffende de bestemming en effecten van vervuilende stoffen in land- en water-ecosystemen).

In 2011/2012 publiceerde het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie twee verslagen<sup>21</sup> die de hoeveelheid vervuiling en de vermindering ervan onderzochten als gevolg van diverse beleidsmaatregelen van de EU (waaronder de Kaderrichtlijn Water, de Nitratrichtlijn en de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater) in het verleden (1985-2005), alsook de verwachte belastingen en verminderingen in de toekomst (tot 2020 met 2005 als referentiejaar).

Met betrekking tot de vermindering van nutriënten in het verleden is de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater succesvol gebleken in het beperken van de emissies van nutriënten door puntbronnen en daarmee in het terugdringen van de lozingen in het oppervlaktewater in Europa. Dit wordt beschreven in een van de bovengenoemde verslagen van het JRC, “Langdurige nutriëntenbelasting gelooft in de Europese zeeën”. Dit verslag laat zien dat, bij vergelijking op Europese continentale schaal van de geschatte nutriëntenbelastingen voor 2005 met die van 1991, de totale stikstofuitvoer met 9 % was gedaald, terwijl de totale fosforbelasting met circa 15 % was gedaald, hoofdzakelijk als gevolg van een daling in de emissies door puntbronnen. In het verslag wordt ook aangegeven dat de vermindering in de Noordzee en de Oostzee voornamelijk verband hield met de daling van het aantal puntbronnen door de toepassing van geavanceerde afvalwaterbehandelingstechnieken.

Uitgaande van een scenario met ongewijzigd beleid (veronderstelling: geen toepassing van maatregelen ter beperking van nutriënten) was een van de voornaamste conclusies van het verslag dat dit zou leiden tot een toename in nutriëntenemissies op het land tegen 2020. Als daarentegen wordt uitgegaan van de volledige toepassing van de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater, zou een aanzienlijke beperking van de emissies uit puntbronnen kunnen

<sup>20</sup> <http://fate.jrc.ec.europa.eu/rational/home>

<sup>21</sup> <http://bookshop.europa.eu/en/scenario-analysis-of-pollutants-loads-to-european-regional-seas-for-the-year-2020-pbLBNA25159/>  
en <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/15938/1/lbna24726enc.pdf>

worden bewerkstelligd. De volledige toepassing van de richtlijn zou echter in bepaalde delen van Europa (in eerste instantie) ook kunnen leiden tot een stijging van de emissies uit puntbronnen die eerder niet opgevangen werden, met name in het lagere stroomgebied van de Donau. De reden hiervoor is dat kleinere agglomeraties zonder afvoersystemen een beter georganiseerd systeem voor opvang en lozingen zouden moeten invoeren, dat tot nieuwe puntbronnen zou kunnen leiden die momenteel niet bestaan. Hoewel dit de doeltreffendheid van de nutriëntenbeperking in de Zwarte Zee zou kunnen verminderen, zou dit toch tot milieuvverbeteringen leiden, zoals een vermindering van de grondwatervervuiling, die echter niet in het onderzoek werd beoordeeld.

Bij het opstellen van het uitvoeringsverslag werd er een specifieke berekening gemaakt van de vervuilingbelastingen die worden gegenereerd door dat deel van het afvalwater van steden dat niet volgens de voorschriften van de richtlijn wordt behandeld (schatting van de “niet-nalevingskloof”). Hierbij werd geen rekening gehouden met de steden die nog niet verplicht waren tot naleving (d.w.z. waar de in de toetredingsverdragen vastgestelde termijnen waren verstreken in 2009 of 2010, het laatste jaar dat door de lidstaten werd gerapporteerd). Op grond van deze schattingen bedroeg de totale jaarlijkse vervuilingbelasting afkomstig van niet conform de richtlijn behandeld stedelijk afvalwater ongeveer 603 kt/j<sup>22</sup> aan stikstof, 78 kt/j aan fosfor en 3 900 kt/j aan totale organische vervuiling<sup>23</sup>.

Op grond van een vergelijking van de bovengenoemde cijfers met de geschatte totale jaarlijkse nutriëntenbelasting die in de Europese zeeën terechtkomt (stikstof en fosfor) wordt in het JRC-verslag “Langdurige nutriëntenbelasting geloosd in de Europese zeeën” geconcludeerd dat de hoeveelheid stikstof die wordt gegenereerd door het afvalwater dat niet aan de richtlijn voldoet ongeveer 15 % is van de totale hoeveelheid stikstof die in zee wordt geloosd. Voor fosfor is het percentage nog hoger: bijna 35 % van de totale hoeveelheid geloosde fosfor. Deze percentages tonen aan hoe belangrijk het is de richtlijn in heel de EU volledig ten uitvoer te leggen.

In zijn algemeenheid komt het genoemde JRC-verslag tot de conclusie dat “*beperking van de puntbronnen van nutriënten [...] de meest doeltreffende optie [is] om de nutriëntenuitvoer naar de Europese zeeën te verlagen*. De haalbaarheid van deze laatste optie is echter beperkt en een verdere verlaging van de nutriëntenemissies uit puntbronnen brengt aanzienlijke kosten met zich mee”.

## 5. VERBETERING DANKZIJ MEDEFINANCIERING

Gebruik kan worden gemaakt van EU-fondsen om de uitvoering van de richtlijn te ondersteunen, met name het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), die steun bieden aan regio's die achterlopen of structurele problemen ondervinden bij de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling. Deze fondsen hebben de lidstaten en de regio's gedurende verschillende programmeringsperioden ondersteund bij de investeringen in de benodigde infrastructuur voor de behandeling van afvalwater. Voor de huidige programmeringsperiode 2007-2013 bedraagt de geplande financiële steun voor investeringen in bouwkundige werken en infrastructuur op het gebied van afvalwater in 21 lidstaten circa 14,3 miljard euro. Het zijn voornamelijk, hoewel niet uitsluitend, de “nieuwe” lidstaten die het grootste deel van hun financiering voor de behandeling van afvalwater hebben bestemd. In de verslagjaren 2009 en 2010 bedroegen de totale cumulatieve fondsen die aan de categorie “afvalwater” werden toegewezen respectievelijk 3,5 miljard euro en 9,7

---

<sup>22</sup> Kiloton/jaar.

<sup>23</sup> Gebaseerd op de chemische zuurstofvraag (CZV).

miljard euro. De lidstaten met de hoogste toegewezen cumulatieve bedragen waren Polen (3,3 miljard euro), Roemenië (1,2 miljard euro) en Hongarije (0,6 miljard euro).

Ondanks de aanzienlijke steun van de EU-fondsen werd in de “Geschiktheidscontrole van het zoetwaterbeleid van de EU” onderstreept dat het grootste deel van de benodigde fondsen voor de uitvoering van het waterbeleid van de Unie moet worden opgebracht door de lidstaten. Volgens een onderzoek<sup>24</sup> in 22 lidstaten bestaat er in deze landen nog een belangrijk financieringstekort met het oog op de toekomstige tenuitvoerlegging van de richtlijn.

De voornaamste reden voor dit financieringstekort is het feit dat er in de meeste lidstaten bij het verhalen van de kosten op watergebruikers en de toepassing van het beginsel “de vervuiler betaalt”, zoals vereist door de Kaderrichtlijn water (KRW), slechts trage en onvoldoende vooruitgang is geboekt. Om toepassing van dit waterprijsbeleid aan te moedigen, heeft de Commissie een aantal ex-antevoorwaarden voorgesteld, waaronder de KRW-voorwaarden voor het waterprijsbeleid waaraan de lidstaten moeten voldoen voor de financiering van projecten in de watersector in het kader van het toekomstige cohesiebeleid van de EU (2014-2020).

## **6. TOEGEPASTE HANDHAVINGSMAATREGELEN**

De Commissie heeft geprobeerd de naleving te garanderen door middel van een voortdurende dialoog, alsook waar nodig door de instelling van inbreukprocedures, waarvan sommige dateren uit 1997. Momenteel lopen er nog circa 20 gebundelde zaken tegen 10 van de 15 lidstaten.<sup>25</sup>

In de recente beleidsevaluatie in de “Geschiktheidscontrole van het zoetwaterbeleid van de EU”<sup>26</sup> werd geconcludeerd dat de inbreukprocedures een positief effect hebben gehad op de effectiviteit van de richtlijn en de tenuitvoerlegging daarvan hebben versneld. Hoewel de handhaving op EU-niveau een relatief traag en tijdrovend proces is, zijn de meeste zaken in de precontentieuze fase beslecht.

Voorbeelden van een succesvolle behandeling zijn Frankrijk (inbreukprocedures ingesteld in 1998 en 2000 betreffende 682 steden) en België (procedure ingesteld in 1998 wegens een oorspronkelijke inbreuk door 175 steden). In beide gevallen wordt de richtlijn nu door nagenoeg alle genoemde steden nageleefd. Ook in Italië hielden 475 steden zich niet aan de richtlijn toen de procedure in 1998 werd ingeleid; toen het Hof uitspraak deed, waren dit er nog maar 110. Afgezien van deze drie landen hebben Spanje en Griekenland sinds de laatste verslagperiode de meeste vooruitgang geboekt vergeleken met de andere landen waartegen inbreukprocedures lopen, met name voor wat betreft de behandelingsverplichtingen.

## **7. DE “NIEUWE AANPAK” TER BEVORDERING VAN DE NALEVING**

Ondanks de hoopgevende tekenen van vooruitgang zijn er nog belangrijke tekortkomingen op het gebied van de tenuitvoerlegging, met name in de lidstaten die in 2004 en daarna zijn toegetreden. Het begint nu duidelijk te worden dat zonder aanvullende inspanningen op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau de vertragingen bij de tenuitvoerlegging in deze “nieuwe” lidstaten even lang of langer zullen zijn dan in de lidstaten van de EU-12. De vooruitzichten om de noodzakelijke vooruitgang uitsluitend te bewerkstelligen door middel

<sup>24</sup> COWI 2010: Compliance Costs of the Urban Wastewater Treatment Directive. Eindverslag [http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/info/pdf/Cost%20of%20UWWTD-Final%20report\\_2010.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/info/pdf/Cost%20of%20UWWTD-Final%20report_2010.pdf)

<sup>25</sup> Een overzicht met de belangrijkste inbreukprocedures (tot op heden) en vonnissen sinds 2009/2010 is opgenomen in de bijlage bij het verslag (respectievelijk tabel 3 en 4):

<sup>26</sup> SWD(2012) 393.

van inbreukprocedures zijn niet veelbelovend. Gelet op de huidige crisis en de afnemende ruimte op de nationale begrotingen, heeft de Commissie deze richtlijn aangemerkt als kandidaat voor een experimentele “nieuwe aanpak” voor de bevordering van de naleving en de tenuitvoerlegging.

Deze “nieuwe aanpak” is uiteengezet in het voorgestelde 7e Milieuactieprogramma (MAP) en de “Blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren”. In het kader van prioritaire doelstelling 4, “Optimaliseren van de voordelen van de EU-milieuwetgeving”, is in het 7e Milieuactieprogramma voorgesteld om specifieke acties uit te voeren<sup>27</sup>, met name:

- invoering van systemen op nationaal niveau, op basis waarvan actief informatie wordt verspreid over hoe de EU-milieuwetgeving wordt uitgevoerd, gekoppeld aan een overzicht op EU-niveau van de prestaties van de afzonderlijke lidstaten (een zogeheten “Gestructureerd uitvoerings- en informatiekader” (GUIK));
- opstelling van partnerschapsovereenkomsten betreffende de uitvoering tussen de lidstaten en de Commissie.

In de Waterblauwdruk is als doelstelling vastgesteld “om met betrekking tot de behandeling van afvalwater tegen 2018 in grotere mate te voldoen aan de richtlijn door investerings- en uitvoeringsplannen voor de lange termijn te ontwikkelen (ook wat betreft EU-middelen en EIB-leningen)”. In praktische termen kondigde de Blauwdruk aan dat de Commissie met de lidstaten zal samenwerken bij de voorbereiding van de uitvoeringsplannen voor 2014, die gestalte kunnen krijgen in partnerschapsovereenkomsten betreffende de uitvoering.

De Commissiediensten zijn al begonnen met de voorbereiding van deze acties door middel van een workshop<sup>28</sup> in december 2012 en zullen regelmatig verslag doen van de voortgang.

## 8. CONCLUSIES EN VOORUITZICHTEN

Bijna 20 jaar na de aanneming van de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater was er in 2010 aanzienlijke vooruitgang geboekt in het streven naar volledige tenuitvoerlegging. In de EU-15 is de gemiddelde nalevingsgraad voor secundaire behandeling 88 %; voor opvangsystemen en verdergaande behandeling ligt dit percentage nog hoger (respectievelijk 97 % en 90 %). De koplopers Oostenrijk, Duitsland en Nederland hebben de richtlijn al grotendeels ten uitvoer gelegd, terwijl diverse andere lidstaten ook bijna zover zijn. Voor hen is de prioriteit nu het behoud en de vernieuwing van de bestaande infrastructuur. Sinds 2010 hebben er in de lidstaten waar de naleving achterloopt verdere investeringen plaatsgevonden, mede als gevolg van de door de Commissie ingestelde inbreukprocedures. Indien de inspanningen de komende jaren worden volgehouden, zal het mogelijk zijn de tenuitvoerlegging in die 15 lidstaten met succes af te ronden tegen 2015 of 2016. Dat wil zeggen, 10 jaar na het verstrijken van de laatste termijn uit de oorspronkelijke richtlijn.

Voor de lidstaten die in 2004 of later tot de EU zijn toegetreden, is het beeld anders. Hun afstand tot de doelstelling is nog aanzienlijk met een gemiddelde naleving van 72 % voor opvangsystemen en respectievelijk 39 % en 14 % voor de secundaire en verdergaande behandeling. Als de inspanningen niet op alle niveaus worden opgevoerd, zullen de vertragingen bij de tenuitvoerlegging vergelijkbaar of langer zijn dan bij de EU-15, waardoor de traagste lidstaten pas rond 2028 geheel aan de richtlijn zullen voldoen.

<sup>27</sup> Bijlage VI (blz. 102 e.v.) van de effectbeoordeling (SWD(2012) 397 definitief) geeft meer details over de proefactie voor de behandeling van stedelijk afvalwater.

<sup>28</sup> <https://circabc.europa.eu/w/browse/340cea09-390f-4c11-8e99-712c519c21e4>

Een ander punt van zorg is het gebrek aan naleving door een aanzienlijk aantal “grote steden”. Zo hebben elf van de 27 lidstaten een opvang- en behandelingsstelsel dat voldoet aan de technische normen van meer dan 20 jaar geleden. Gegeven de hoge vervuilingbelasting van deze grote lozers leidt dit nog altijd tot aanzienlijke milieuverontreiniging.

Dit 7<sup>e</sup> uitvoeringsverslag bevat voor het eerst een gedetailleerde beoordeling van de naleving door 27 lidstaten. De rapportage-infrastructuur die is opgezet binnen het Waterinformatiesysteem voor Europa (WISE) werkt goed. Het proces is verbeterd en de termijnen voor de verwerking en de beoordeling van de gegevens zijn aanzienlijk verkort. In sommige lidstaten zijn verdere verbeteringen in het toezicht- en rapportagesysteem nog altijd mogelijk. Deze tekortkomingen verklaren de lage nalevingsgraad of het gebrek aan consistentie in de gegevens over de verschillende verslagperioden.

Het voorgestelde 7<sup>e</sup> Milieuactieprogramma en de Blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren onderstrepen het belang van de opvang en behandeling van stedelijk afvalwater. De Commissie heeft in deze recente beleidsinitiatieven aangekondigd dat het de lidstaten meer ondersteuning zal bieden bij hun uitvoeringsmaatregelen door de bevordering van een “nieuwe aanpak” voor de garanderen van de naleving. De Commissiediensten zijn in december 2012 van start gegaan met activiteiten voor deze “nieuwe aanpak” met als doel de lidstaten aan te moedigen om hun uitvoeringsplannen op zijn laatst in 2014 vast te stellen of te herzien.