

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om minimikrav för återanvändning av vatten (löpande program)

[COM(2018) 337 final]

(2019/C 110/18)

Föredragande: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Remiss	Europaparlamentet, 2.7.2018 Rådet, 26.6.2018
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Presidiets beslut	19.9.2017
Ansvarig facksektion	Jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av facksektionen	27.11.2018
Antagande vid plenarsessionen	12.12.2018
Plenarsession nr	539
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	140/1/0

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Detta initiativ från kommissionens sida kommer vid rätt tidpunkt och är mycket positivt. Den föreslagna förordningen kommer i stor utsträckning att uppmuntra utvecklingen av ytterligare säkra vattenresurser till bevattning inom jordbruket – vatten som kan behandlas så att det är säkert för användning inom jordbruket och även vid behov bibehåller ett värdefullt innehåll av användbara näringsämnen samt lämpligt och markberikande organiskt material.

1.2 Mervärdet av en sådan bestämmelse består i första hand i att minska trycket på dricksvattentillgångarna och även underlätta både offentliga och privata investeringar i skapandet av dessa kompletterande vattenresurser. Dessa separata och för ändamålet avsedda renings- och försörjningsinfrastrukturer för användning inom jordbruket kommer att komplettera befintliga källor och försörjningsinfrastrukturer som, beroende på medlemsstat, utgör samhällsviktiga tjänster som tillhandahålls under statligt, kommunalt eller privat ansvar.

1.3 EESK välkomnar den föreslagna förordningen som ett användbart tillägg för att förverkliga avsikterna med ramedirektivet för vatten och även som ett bidrag till paketet för en cirkulär ekonomi. Den kommer att uppmuntra till en hållbarare användning av befintliga vattenresurser och öka konsumenternas förtroende för de berörda jordbruksprodukternas säkerhet.

1.4 För närvarande är konsumenterna omedvetna om de skillnader i standarder för återanvändning av vatten som råder mellan medlemsstaterna och många känner inte till att återvunnet vatten i stor utsträckning används inom bevattning. Eftersom denna förordning föreskriver en konsekvent strategi som bygger på väl underbyggda vetenskapliga rön kan den anses utgöra en nödvändig hörnsten inom politiken för livsmedelssäkerhet.

1.5 Tvärtemot det intryck som förordningens allmänna titel ger är förslaget faktiska innehåll starkt inriktat på återanvändning av avloppsvatten från tätbebyggelse för bevattningsändamål. Även om detta nämns i motiveringen till förordningen bör större tonvikt läggas vid denna inriktning i syfte att minska farhågorna för att möjligheter till återvinning för industri- och hushållsändamål förbises.

1.6 Potentialen hos återanvändning av vatten för grundvattenbildning förblir av intresse, även om detta inte omfattas av förordningen, och ytterligare tekniska analyser bör göras för att lösa de komplexa problem som fastställdes i konsekvensbedömningen.

1.7 För att denna förordning så långt som möjligt ska uppnå sin avsedda verkan rekommenderar kommittén starkt en effektiv övervakning av vattenresurser och ett aktivt system för ansvarsskyldighet och tillsyn i alla medlemsstater. I synnerhet måste man mer konsekvent se till att förbud mot olagligt uttag av vatten efterlevs.

1.8 Det finns goda affärsmässiga skäl för de nödvändiga kapitalinvesteringar som behövs för att bygga den infrastruktur som krävs för återanvändning av vatten, men uppförandet av sådan infrastruktur skulle få stöd från strukturfonderna, framför allt fonden för landsbygdsutveckling och Sammanhållningsfonden.

1.9 Även om inverkan på konkurrensen med import från tredjeländer förväntas bli neutral uppmanar EESK kommissionen att utnyttja detta tillfälle att använda denna utveckling av standarder på EU-nivå, i samarbete med Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, till att skärpa inställningen vid internationella standardiseringsdiskussioner om återanvändning av vatten så att även vatten som importeras från tredjeländer uppfyller kraven. EESK har regelbundet argumenterat för att internationella jordbruksstandarder ska vara samstämmiga och denna förordning kan sätta ett globalt riktmarke för återanvändning av vatten⁽¹⁾.

2. Inledning

2.1 På grund av klimatförändringarna och en ökad efterfrågan lider många delar av EU redan av vattenstress⁽²⁾, och brist- och kvalitetsproblem berör redan en tredjedel av EU:s territorium året runt⁽³⁾. I tidigare yttranden har kommittén framhållit dessa bekymmer, efterlyst ökade investeringar i rening av avloppsvatten för återanvändning och påpekat att målet att sluta vattencykeln inte längre framstår som realistiskt⁽⁴⁾. En stor andel av vattenresurserna används till bevattning inom jordbruket, framför allt i de sydliga medlemsstaterna, där jordbruksprodukter ger ett betydande ekonomiskt bidrag. Avsikten med denna förordning är inte att utvidga de områden som redan bevattnas utan att använda vattenresurserna på ett säkrare och effektivare sätt.

2.2 Att bevara konsumenternas förtroende för livsmedelsförsörjningen och för det reglerings- och kontrollsystem som tryggar säkra livsmedel utgör på goda grunder en av unionens främsta prioriteringar. Denna förordning kommer att öka säkerheten på detta område, där standarderna för närvarande varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Förordningen skulle potentiellt kunna leda till en ökning av det vatten som finns tillgängligt för bevattning med 4,9 miljarder m³ per år, med en minskning av den totala vattenstressen på över 5 %. Den kommer att garantera säkerheten hos återvunnet vatten och säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa samt miljön.

2.3 Förordningen kan anses förstärka den cirkulära ekonomin, förbättra EU:s livsmedelstrygghet och bidra till folkhälsan. Den är direkt inriktad på behovet av att fastställa harmoniserade minimikrav för kvaliteten på återvunnet vatten, som till allra största delen används inom jordbruket. Större insyn för allmänheten säkerställs genom kravet på att adekvat och uppdaterad information om återvinning av vatten ska finnas tillgänglig på nätet. Dessutom bidrar den föreslagna förordningen till EU:s genomförande av målen för hållbar utveckling och i synnerhet mål 6 om rent vatten och sanitet. Den kompletterar kommissionens förslag till en ny gemensam jordbrukspolitik genom att bidra till bättre vattenförvaltning inom jordbruket, varvid jordbrukare får tillgång till en hållbarare vattenförsörjning.

2.4 Det bör noteras att förordningen läggs fram som en del av ett löpande program och att avsikten på lång sikt är att ta upp andra områden för återanvändning av vatten. Just denna förordning är dock ytterst nära inriktad på, och handlar nästan uteslutande om, behandling av redan renat avloppsvatten från tätbebyggelse för att detta ska kunna användas inom olika former av bevattning inom jordbruket. Återanvändning i hushåll och inom industrin ligger utanför tillämpningsområdet för detta förslag och omfattas redan i viss utsträckning av till exempel direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, som för närvarande håller på att ses över⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Jordbrukets roll i handelsförhandlingar", punkt 4.3 (EUT C 173, 31.5.2017, s. 20).

⁽²⁾ Vattenstress uppstår när efterfrågan på vatten överstiger den mängd som finns tillgänglig under en viss period eller när kvalitetsbrister sätter gränser för användningen av vattnet.

⁽³⁾ COM(2012) 672 final.

⁽⁴⁾ EESK:s yttrande om "Strategi för att skydda Europas vattenresurser" (EUT C 327, 12.11.2013, s. 93).

⁽⁵⁾ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (EGT L 135, 30.5.1991, s. 40).

3. Sammanfattning av kommissionens förslag

3.1 Den föreslagna förordningen ingår i en integrerad strategi för vattenförvaltning för att ta itu med det allvarliga och växande problemet med vattenstress i hela EU. Parallellt med vattenbesparingar och åtgärder för vattneffektivitet kan renat vatten från reningsverk bidra till att tillhandahålla tillförlitlig alternativ försörjning.

3.2 Återanvändning av vatten har i regel lägre miljöpåverkan än annan alternativ vattenförsörjning och kan erbjuda ett stort antal miljömässiga, ekonomiska och sociala vinster. Förordningen är inriktad på återanvändning av vatten för bevattning inom jordbruket, som för närvarande svarar för cirka en fjärdedel av allt uttag av sötvatten inom EU.

3.3 Förutom på medlemsstaterna kommer förordningen att vara direkt tillämplig på företagen, vilket potentiellt kan stimulera utvecklingen och införandet av miljöteknik. Genom förslaget fastställs minimikrav för kvaliteten på och övervakningen av återvunnet vatten, införs centrala riskhanteringsuppgifter och erbjuds en harmoniserad strategi för återanvändning av vatten för bevattning i hela EU. I förslaget fastställs särskilt följande:

3.3.1 Minimikrav för kvaliteten på och övervakningen av återvunnet vatten, inbegripet mikrobiologiska inslag (t.ex. nivåer av *E. coli*-bakterier), och övervakningskrav för rutin- och valideringsövervakning. Dessa krav kommer att trygga att återvunnet vatten som tas fram i enlighet med den föreslagna förordningen är säkert för bevattningsändamål.

3.3.2 Centrala riskhanteringsuppgifter som bidrar med ett ytterligare skyddslager utöver minimikraven, närmare bestämt identifiering av eventuella ytterligare risker som måste hanteras för att vattenåtervinningen ska vara säker. Detta består i första hand av att operatörer av återvinningsanläggningar ska utarbeta en riskhanteringsplan för återanvändning av vatten, som krävs för att den behöriga myndigheten ska utfärda ett tillstånd, som ska omprövas åtminstone vart femte år.

3.3.3 Ökad insyn. Nya regler om insyn kräver att allmänheten på ett användarvänligt sätt ska ges tillgång till information på nätet om praxis för återanvändning av vatten i den egna medlemsstaten. En genomförandeakt kommer att krävas för att ange närmare regler om format för och redovisning av den information som ska tillhandahållas.

3.4 Enligt planerna ska medlemsstaterna ta fram datauppsättningar med information om återanvändning av vatten med stöd från Europeiska miljöbyrå, som med jämna mellanrum kommer att tillhandahålla översikter över hur förordningen genomförs på unionsnivå. Den första utvärderingen planeras sex år efter att förordningen trätt i kraft.

3.5 Det bör noteras att medlemsstaterna enligt den föreslagna förordningen inte åläggs att rena avloppsvatten för bevattning. Dess främsta syfte är att skapa förtroende hos det breda spektrumet av intressenter – vattenmyndigheter, jordbrukare, investerare och konsumenter – för att högsta tänkbara säkerhetsstandarder har tillämpats konsekvent vid försörjningen med vatten för bevattningsändamål. Detta kommer att innebära ett betydande framsteg i förhållande till nuvarande praxis.

3.6 Det görs en detaljerad analys av tekniska frågor, särskilt detektion, säkerhetsstandarder och tröskelvärdesparametrar, i konsekvensbedömningen och i den stödjande forskningsdokumentationen.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK välkomnar denna förordning som ett bidrag till att lindra trycket från klimatförändringarna och ett värdefullt tillägg till genomförandet av ramdirektivet för vatten och den cirkulära ekonomin i allmänhet. Kommittén noterar de positiva exemplen på omfattande återanvändning av vatten i samband med jordbruksproduktion, framför allt i Cypern och Israel, där nästan 90 % av det renade avloppsvattnet återanvänds för närvarande. Vi undrar om man i förordningen om återanvändning av vatten inte borde ha tagit hänsyn till frågan om återvinning av värme ur vatten innan det leds vidare till reningsverket. Sådana anordningar bör installeras i både en- och flerfamiljshus, i bassänger och på hotell.

4.2 I den föreslagna förordningen erkänns företrädet för vattenbesparings- och effektivitetsåtgärder i vattenförvaltningshierarkin. Alternativet frivillig återanvändning kommer att väljas enbart när det är relevant, säkert och kostnadseffektivt. Det finns betydande utrymme för att tillämpa återanvändning av vatten för bevattning, i synnerhet i

vissa av de sydliga EU-medlemsstaterna, där nivåerna är måttliga. Exempelvis uppgår återanvändningen till 5 % i Italien och Grekland och 12 % i Spanien, och det är uppmuntrande att återanvändningen av vatten nu ökar stadigt.

4.3 Kommittén konstaterar att förordningen syftar till att upprätta en enhetlig strategi för kvalitetsstandarder för vatten för återanvändning. För närvarande saknas det en sådan. Konsumenterna känner i allmänhet inte till de stora skillnaderna medlemsstaterna emellan när det gäller kvaliteten på det vatten som återanvänds för bevattning. En gemensam minimistandard kommer att uppmuntra till utnyttjande och investeringar samt tillhandahålla konsumenterna större säkerhet avseende hälsofrågor.

4.4 Kommittén konstaterar även att betänkligheter beträffande patogener, nya typer av förorenande ämnen, biprodukter från desinfektion och antibiotikaresistens nu tas upp (i bilaga 2), på grundval av JRC:s tekniska rapport om vetenskap för politik, i vilken hanteringen av hälso- och miljörisker med återanvändning av vatten vid jordbruksbevattning undersöks mycket noga⁽⁶⁾. Därigenom bör man för varje enskilt projekt kunna säkerställa att mark, grundvatten, dricksvatten och livsmedelsprodukter skyddas.

4.5 I många sammanhang är priset på konventionella vattenresurser generellt för lågt och speglar inte miljö- och resurskostnaderna. Dessutom förekommer det fortfarande ett omfattande olagligt uttag från floder och genom privata borrhål. För att denna förordning så långt som möjligt ska uppnå sin avsedda verkan krävs en effektiv övervakning av vattenresurser och ett aktivt system för ansvarsskyldighet och tillsyn i alla medlemsstater.

4.6 Genom den föreslagna förordningen inrättas ett fastställt tillståndsförfarande för projekt för återanvändning av vatten. Detta bör bidra till en tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer inom vattnets kretslopp när det gäller återanvändning av vatten.

4.7 Kommittén värdesätter den möjlighet som förordningen erbjuder genom att uppmuntra till att anpassa eller utforma reningsverk för återanvändning för att underlätta "växtnäringsbevattning". Detta innebär att man i det behandlade vattnet, med vederbörlig hänsyn till säkerheten, bibehåller lösliga gödselmedel såsom kväve och fosfor och nyttigt, markberikande organiskt material som kommit in i vattnets kretslopp under användningen i hushållen och inom industrin. Dessa ytterligare fördelar anses vara sekundära i förhållande till den primära fördelen med nya vattenresurser genom återanvändning.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Det bör noteras att termen "återanvändning av vatten" avser användning av vatten som genereras från avloppsvatten (huvudsakligen från tätbebyggelse) och som efter rening uppnår en kvalitet som är lämplig för sin avsedda användning.

5.2 Denna förordning är i första hand inriktad på att säkerställa kvalitet och säkerhet vid återanvändning av vatten från reningsverk. Den berör inte bestämmelser om dricksvatten eller direkta vattneffektivitetsåtgärder. Kommittén noterar dock att effektiv rening av avloppsvatten och återanvändning av det innebär betydande miljövinster i förhållande till andra alternativ. Till exempel ledde torka under 2017 till förluster på uppskattningsvis 2 miljarder euro för den italienska jordbrukssektorn, och de extrema väderförhållandena i många medlemsstater under sommaren 2018 kommer sannolikt att göra att denna siffra ökar i hela EU. Återanvändning av vatten skulle dock kunna täcka uppskattningsvis 47 % av Italiens hela behov av bevattning, men används för närvarande bara i mycket begränsad omfattning.

5.3 Även om potentialen för användning av återvunnet vatten vid bevattning inom jordbruket är ytterst stor i de sydliga medlemsstaterna kommer de tekniska och operativa incitament som denna förordning ger upphov till att i framtiden vara till nytta i hela EU.

⁽⁶⁾ Publikation från JRC: Towards a legal instrument on water reuse at EU level.

5.4 Ansvar för att säkerställa livsmedelssäkerhetsstandarderna, som i allmänhet fastställs av EU med hänvisning till den allmänna livsmedelsförordningen, ligger som sig bör hos medlemsstaterna. Den föreslagna förordningen kommer att garantera att konsumentssäkerhet är av största vikt när vatten återanvänds för bevattning av livsmedelsgrödor. Jordbruksimport från tredjeländer inbegrips i kravet på att efterleva EU:s livsmedelssäkerhetslagstiftning, även om det för närvarande inte finns några specifika krav avseende bevattningspraxis i tredjeländer. Det hävdas att EU:s gemensamma standarder skulle kunna fungera som en förebild för tredjeländer, och i synnerhet för våra bilaterala handelspartner, även om detta kommer att bli föremål för förhandlingar på internationell nivå. Användningen av både renat och orenat avloppsvatten för bevattning är redan omfattande världen över, däribland i många länder från vilka EU importerar jordbruksprodukter.

Bryssel den 12 december 2018.

Luca JAHIER
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
