

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking)

(COM(2017) 753 final — 2017/0332(COD))

(2018/C 367/21)

Rapporteur: **Gerardo LARGHI**

Raadpleging	Europees Parlement, 8.2.2018 Raad, 28.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	13.2.2018
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	26.6.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.7.2018
Zitting nr.	536
Stemuitslag	161/1/2
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel van de Commissie om de drinkwaterrichtlijn te actualiseren en onderschrijft in grote lijnen de structuur, doelstellingen en maatregelen ervan. Het Comité stelt met voldoening vast dat voor het eerst een door een Europees burgerinitiatief op gang gebracht wetgevingsproces conform de algemene doelstellingen ervan wordt afgerond. Het Comité wijst er tevens op dat meer dan 99 % van het in de EU aangeboden drinkwater aan de eisen van de vigerende Richtlijn 98/83/EG voldoet.

1.2. Evenals in een eerder advies ⁽¹⁾ betreurt het EESC het dat het voorstel voor een richtlijn geen expliciete erkenning bevat van het universele recht op toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen, zoals in het Right2Water-initiatief wordt bepleit en in de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties ⁽²⁾ is opgenomen.

1.3. Het EESC meent dat het door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voorgestelde model, gebaseerd op een minimale hoeveelheid water per persoon per dag, een zinvolle optie is. Het is van belang dat op dit punt ⁽³⁾ een holistische benadering wordt gehandhaafd waarbij de regelgeving inzake duurzaamheid en de circulaire economie, alsook de economische, sociale en milieuaspecten ⁽⁴⁾ worden geïntegreerd.

1.4. Het EESC meent dat de Commissie de door de WHO voorgestelde parameterwaarden zou moeten aanvaarden, de uitzonderingsregeling zoals die nu is, zou moeten voortzetten en het automatisme waarin artikel 12 van de richtlijn voorziet, zou moeten heroverwegen. Dit voorstel beoogt de beste kwaliteitsnormen te garanderen, samen met de vaststelling van protocollen die worden toegepast als er sprake is van een reëel risico voor de gebruikers.

1.5. Het EESC steunt de invoering van maatregelen voor de lidstaten om de toegang tot drinkwater te vergemakkelijken voor kwetsbare personen of personen die in afgelegen, perifere of moeilijk bereikbare gebieden wonen. Uit het oogpunt van subsidiariteit moet de precieze uitvoering van de maatregelen echter in overleg met de lidstaten plaatsvinden.

⁽¹⁾ EESC-advies „Water en sanitaire voorzieningen zijn een mensenrecht!” (PB C 12, 15.1.2015, blz. 33). Paragraaf 1.8.

⁽²⁾ Resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 25 september 2015, „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Doelstelling nr. 6: „Zorg ervoor dat veilig en betaalbaar drinkwater voor iedereen en billijk toegankelijk is.”

⁽³⁾ Advies van het EESC over het Europees innovatiepartnerschap (EIP) inzake water (PB C 44, 15.2.2013, blz. 147) (par. 1.2).

⁽⁴⁾ EESC-advies over de Verwerking van waterbeleid in al het andere EU-beleid (PB C 248, 25.8.2011, blz. 43). Paragraaf 1.1.

1.6. Het EESC is ingenomen met de toepassing ⁽⁵⁾ van het voorzorgsbeginsel en van het beginsel „de vervuiler betaalt” en is voorstander van voorlichtingscampagnes om een ruimer en bewuster gebruik van openbaar water te bevorderen, waarbij het gebruik van alle beschikbare instrumenten, en niet alleen van online-instrumenten, wordt aanbevolen.

1.7. Het EESC erkent dat de richtlijn aanzienlijke innovaties bevat voor de controle op en de transparantie van informatie. Echter, om gebruikers bewuster te maken van het belang om leidingwater te drinken, wordt aanbevolen dat de overgebrachte informatie duidelijk en begrijpelijk is. Het EESC benadrukt de belangrijke rol van het mkb in de waterdistributie. Om administratieve lasten voor het mkb te vermijden, moeten de taken evenredig zijn.

1.8. Het EESC acht het van belang dat de bronnen voor watervoorziening conform Richtlijn 2000/60/EG in de gaten worden gehouden, dat er -indien noodzakelijk- waterreserves worden aangelegd om noodsituaties het hoofd te bieden, dat er naar nieuwe benaderingen van alternatieve bronnen, zoals regenwater, wordt gekeken, en dat het grondwater rationeler wordt gebruikt om verspilling te beperken.

1.9. Volgens het EESC dient water voor huishoudelijk gebruik deel uit te maken van de circulaire economie; daarom is het belangrijk dat de richtlijn van de Commissie dit aspect in aanmerking neemt en nieuwe regels vastlegt voor de productie, terugwinning en hergebruik ervan.

1.10. Het EESC vreest dat uitsluitend de eindgebruikers opgezadeld zullen worden met de hogere kosten van de controles, modernisering en aanpassing van het netwerk in plaats van ook gedeeld te worden met overheidsdiensten en de waterleidingbedrijven.

1.11. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten voor de armste burgers, de mensen die onder de armoedegrens leven en de mensen die in achtergestelde plattelandsgebieden wonen, aangepaste tarieven voor de waterbetalingen instellen. Tegelijkertijd beveelt het Comité maatregelen aan om het gebruik van onevenredig veel water te ontmoedigen en om zo goed gedrag aan te moedigen. Hetzelfde zou ook moeten gelden voor industrieel en agrarisch gebruik van water. Het EESC wijst erop dat het waterleidingnet efficiënt moet worden onderhouden. Deze maatregel moet het verschil tussen de getransporteerde en in rekening gebrachte hoeveelheden verkleinen om verspilling tegen te gaan. Ter wille van de solidariteit met de lagere-inkomensgroepen is het ook essentieel om voor grote gebruikers degressieve tarieven te blijven hanteren die kunnen bijdragen tot een verlaging van de vaste kosten.

1.12. Volgens het EESC is water een primair publiek goed. Daarom mogen grondwater, hydrogeologische bekkens en grote natuurlijke watervoorraden niet langer geprivatiseerd worden, of in ieder geval dienen zij openbaar ter beschikking te blijven. Om de beschikbaarheid van drinkwater voor iedereen te waarborgen, kan de lidstaat particuliere exploitanten betrekken bij de distributie van water voor huishoudelijk en industrieel gebruik. De rol van particuliere actoren moet echter ondersteunend zijn; zij mag niet belangrijker zijn dan die van publiekrechtelijke entiteiten.

1.13. In de toekomst zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de erkenning van het recht op water en de bescherming van de gezondheid.

2. Achtergrond van het advies

2.1. Drinkwater is een primair goed dat van fundamenteel belang is voor de gezondheid, het welzijn en de waardigheid van ieder mens. De levenskwaliteit van elk individu, alsook de economische en productieve activiteiten, worden in hoge mate beïnvloed door de beschikbaarheid van water of door verstoringen van de hydrogeologische cyclus.

2.2. Vandaag de dag is ongeveer 40 % van de wereldbevolking afhankelijk van grensoverschrijdende watervoorzieningsgebieden en in 2030 zouden circa 2 miljard mensen in gebieden met waterschaarste kunnen wonen.

2.3. De EU is ongetwijfeld een van de meest succesvolle gebieden in het beheer van drinkwater, maar twee miljoen Europese burgers hebben nog steeds geen toegang tot veilig, schoon en betaalbaar water dat voor meer dan 99 % aan de normen van Richtlijn 98/83 voldoet.

2.4. De kwaliteit van het water is van invloed op de voedselketen; daarom moet conform Verordening (EG) nr. 178/2002 in alle onderdelen van de voedselketen toegang tot gezond water bestaan.

⁽⁵⁾ EESC-advies Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren (PB C 327 van 12.11.2013, blz. 93). Paragraaf 1.5.

2.5. Tal van factoren, zoals de groeiende wereldbevolking, de toenemende behoefte aan water voor huishoudens, industrie en landbouw, vervuiling en klimaatverandering zorgen voor nieuwe uitdagingen op het gebied van de voorziening, toegang, beheer en recycling van water. Dat is een stimulans om de bestaande wetgeving, onder meer Richtlijn 98/83/EG, te actualiseren.

2.6. In 2013 telde het Europees burgerinitiatief Right2Water meer dan 1,8 miljoen leden; het beoogde de bestaande wetgeving aan te passen aan de nieuwe uitdagingen en op te roepen tot erkenning van het universele recht op toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen ⁽⁶⁾.

2.7. Het Europees Parlement ⁽⁷⁾ en het EESC ⁽⁸⁾ hebben hun krachtige steun uitgesproken voor dit initiatief, dat gebaseerd is op de Agenda 2030 van de Verenigde Naties ⁽⁹⁾.

2.8. Naar aanleiding van het Right2Water-initiatief heeft de Commissie een openbare raadpleging ⁽¹⁰⁾ gehouden, gevolgd door een formele raadpleging van alle belanghebbenden, die onder andere uitmondde in de herziening van Richtlijn 98/83/EG in de context van het REFIT-programma. De toegang tot schoon en hoogwaardig drinkwater, alsmede het efficiënt beheer daarvan, zijn kernelementen van de Europese Sociale pijler, het stelsel van preventieve gezondheidszorg en de voorziening met veilig voedsel en kunnen, samen met hergebruikt water deel uitmaken van het Actieplan voor een circulaire economie ⁽¹¹⁾.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1. De in de richtlijn onderscheiden pijlers zijn: actualisering van de lijst van parameters; invoering van een risicogebaseerde aanpak; verbetering van de regels inzake transparantie en toegang van de consument tot actuele informatie; ruimere transparantie en toegang tot gegevens; verbetering van de vrije handel in materialen die met drinkwater in aanraking komen; en toegang tot drinkwater voor iedereen.

3.2. Het voorstel voorziet in een aanscherping van de parameters die van toepassing zijn op voor menselijk gebruik bestemd water en zijn deels conform de specifieke aanbevelingen ⁽¹²⁾ van de WHO om de gezondheid van dat water te waarborgen, in strengere controles op pathogenen en legionella, in nieuwe chemische parameters en hormoonontregelaars en in strengere grenswaarden voor lood en chroom.

3.3. De lidstaten zorgen ervoor dat de levering, behandeling en distributie van voor menselijke consumptie bestemd water gebaseerd worden op een risicogebaseerde benadering van de gevaren van waterlichamen die worden gebruikt voor de winning, voorziening en huishoudelijke distributie van water (voor de laatste zijn de beoordelingen driejaarlijks en voor het leveringsrisico om de zes jaar).

3.3.1. De lidstaten mogen aanvullende controles uitvoeren voor stoffen of micro-organismen waarvoor geen parameters zijn vastgesteld.

3.3.2. De nieuwe risicogebaseerde aanpak vormt een aanvulling op het beginsel dat de vervuiler betaalt.

3.4. Het voorstel bevat bepalingen om de huidige verschillen te verkleinen en de normen voor materialen die met water in aanraking komen, die tot nu toe de vrije handel belemmeren, te harmoniseren.

3.5. De lidstaten dienen de toegang tot water voor iedereen te waarborgen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare en gemarginaliseerde mensen; de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren waar die reeds wordt verleend; te zorgen voor betaalbaar water voor huishoudelijk gebruik; campagnes te voeren om het gebruik van drinkwater te bevorderen en mensen te informeren over de kwaliteit van drinkwater in hun gebied, alsook over de genomen maatregelen om afvalwater te controleren, te verzamelen en af te voeren.

⁽⁶⁾ www.right2water.eu.

⁽⁷⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 8 september 2015 over de follow-up van het Europees burgerinitiatief „Right2Water”.

⁽⁸⁾ EESC-advies „Water en sanitaire voorzieningen zijn een mensenrecht” (PB C 12, 15.1.2015, blz. 33).

⁽⁹⁾ Resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 25 september 2015, „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Doelstelling nr. 6: „Zorg ervoor dat veilig en betaalbaar drinkwater voor iedereen en billijk toegankelijk is.”

⁽¹⁰⁾ De Commissie ontving meer dan 5 900 antwoorden en organiseerde vervolgens formele bijeenkomsten om de transparantie en vergelijkende analyse te bespreken.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 614 final.

⁽¹²⁾ Samenwerkingsproject inzake drinkwaterparameters van het Regionaal Bureau voor Europa van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) „Support to the revision of Annex I Council Directive 98/83/EC on the quality of water intended for human consumption (Drinking Water Directive) Recommendation”, 11 september 2017.

3.6. Het grootste deel van de nieuwe kosten zal voor rekening van de waterbeheerders komen, terwijl de consumenten hun rekeningen slechts licht zouden moeten zien stijgen; de richtlijn sluit in ieder geval het risico van buitensporige kosten van drinkwater uit. De uitgaven per huishouden zouden kunnen stijgen met 0,73 % à 0,76 %, d.w.z. met 7,90 à 10,40 euro per jaar, maar een betere kwaliteit van het drinkwater zou ertoe kunnen leiden dat wordt afgestapt van flessenwater.

3.7. Het eventuele banenverlies kan worden gecompenseerd door meer werkgelegenheid in de watervoorzieningssector, besparingen op kunststofverpakkingen en recycling van plastic. De banen moeten vooral daar worden gecreëerd waar de watervoorraden zich bevinden.

3.8. Er worden positieve effecten verwacht voor het mkb, met name voor de bedrijven die zich bezighouden met wateranalyse en -zuivering. De administratieve kosten voor nationale autoriteiten werden als verwaarloosbaar of afnemend beoordeeld.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC houdt zich uitgebreid bezig met het voorstel van de Commissie om de drinkwaterrichtlijn te actualiseren. Het Comité stelt met name met voldoening vast dat voor het eerst een door een Europees burgerinitiatief op gang gebracht wetgevingsproces conform de algemene doelstellingen ervan wordt afgerond. Er zij echter op gewezen dat meer dan 99 % van het drinkwater in de EU aan Richtlijn 98/83/EG voldoet en van uitstekende kwaliteit⁽¹³⁾ is.

4.2. Het EESC betreurt het echter dat de richtlijn geen duidelijke erkenning bevat van het universele recht op toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen, zoals door het Europees burgerinitiatief Right2Water wordt bepleit en wordt vermeld in de resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 25 september 2015, „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, alsook in de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (doelstelling nr. 6 „Zorg ervoor dat veilig en betaalbaar drinkwater voor iedereen en billijk toegankelijk is”).

4.3. Het EESC staat achter de keuze van de Commissie voor een richtlijn, omdat deze, gelet op de subsidiariteit, beter tegemoetkomt aan de specifieke behoeften en problemen op nationaal en lokaal niveau, op voorwaarde echter dat steeds een holistische aanpak wordt gehanteerd, waarbij met name alle andere wetgeving inzake duurzame ontwikkeling en de circulaire economie wordt betrokken, teneinde een hoogwaardige drinkwatervoorziening te waarborgen.

4.4. Gelet op de subsidiariteit stelt het EESC voor dat de lidstaten specifieke maatregelen kunnen nemen om de toegang tot drinkwater voor kwetsbare en gemarginaliseerde mensen te vergemakkelijken. Het Comité koestert echter ernstige twijfels over de combinatie van de afschaffing van de huidige nationale uitzonderingsregeling en de invoering van automatische mechanismen op grond van artikel 12 van de richtlijn. Dergelijke maatregelen houden immers onvoldoende rekening met de specifieke territoriale kenmerken en kunnen tot onverwachte onderbrekingen in de voorziening leiden zonder dat er sprake is van een reëel gevaar voor de menselijke gezondheid. Derhalve wordt aanbevolen meer belang te hechten aan vastgestelde trends in de watersamenstelling dan aan individuele, incidentele gegevens.

4.5. Het Comité is vóór grootschalige communicatiecampagnes om het publiek te informeren over de nieuwe voorschriften inzake gezondheidsbescherming en om een ruimer en bewuster gebruik van het openbaar water te bevorderen. Zulke campagnes moeten ook op niet-digitale wijze worden gevoerd om alle lagen van de bevolking te bereiken. De Commissie zou economische maatregelen moeten overwegen voor recyclingcampagnes en voor degenen die waterbesparende apparaten aanschaffen.

4.6. Het EESC steunt het voorstel om de bestaande wetgeving inzake materialen die met drinkwater in aanraking komen, te standaardiseren. Het Comité is met name van oordeel dat een dergelijke maatregel aanzienlijke schaalvoordelen op de interne markt en vooruitgang op gezondheidsgebied kan opleveren.

5. Specifieke opmerkingen

5.1. Het EESC beschouwt de ervaring met het Right2Water-initiatief als een belangrijke casestudy, die de Commissie ter harte zou moeten nemen om het instrument van het Europees burgerinitiatief te versterken. Het Comité wijst er met name op dat dit het eerste en enige initiatief is dat de hele procedure heeft doorlopen, wat bevestigt dat het instrument buitensporig ingewikkeld is, zowel wat de indiening en verzameling van steunbetuigingen voor het actiecomité, als wat de follow-up door de Commissie⁽¹⁴⁾ betreft, zoals reeds gedeeltelijk is erkend in het recente voorstel voor een verordening COM(2017) 482.

⁽¹³⁾ COM 2016/666.

⁽¹⁴⁾ Advies van het EESC over het Europees burgerinitiatief (PB C 237, 6.7.2018, blz. 74).

5.2. Het Comité meent dat het WHO-model, dat uitgaat van dagelijkse minimumhoeveelheden water per persoon, een zinvolle optie⁽¹⁵⁾ kan zijn. Het EESC acht het van essentieel belang dat de EU het voortouw neemt in de strijd tegen wereldwijde waterarmoede.

5.3. Conform de richtsnoeren van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is het van belang dat voor gebruikers beleid wordt uitgewerkt om, op basis van de volgende indicatoren, de toegang tot drinkwater te verbeteren:

- veilig: eventuele sporen van pathogene micro-organismen en chemische stoffen mogen de tolerantiedrempel niet overschrijden, noch een stralingsgevaar opleveren;
- aanvaardbaar: het water moet een aanvaardbare kleur, geur en smaak hebben;
- toegankelijk: ieder heeft recht op water- en sanitaire voorzieningen die binnen of in de directe omgeving van het gezin, de school, de werkplek of de zorginstelling fysiek bereikbaar zijn;
- betaalbaar: volgens het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) mogen de waterkosten niet meer bedragen dan 3 % van het gezinsinkomen.

5.4. Het EESC vreest dat de kosten voor de consument zullen stijgen en dringt er nogmaals op aan dat voor alle burgers het recht op betaalbaar drinkwater wordt erkend. Uit een oogpunt van meer transparantie worden daarom de lidstaten en de Commissie verzocht de prijsontwikkelingen te volgen.

5.5. Volgens het EESC kan de herziening van de richtlijn voor veel kleine en middelgrote ondernemingen kansen en nieuwe banen opleveren, met name voor bedrijven die zich bezighouden met wateranalyse en -monitoring, onderhoud en nieuwe installaties. Het Comité stelt echter vast dat de Commissie weinig aandacht besteedt aan de vraag of er genoeg werknemers zijn met de juiste vaardigheden, die in staat zijn om de nieuwe uitdagingen in de sector het hoofd te bieden. Het EESC benadrukt de belangrijke rol van het mkb in de waterdistributie. Om administratieve lasten voor het mkb te vermijden, moeten de taken evenredig zijn.

5.6. Het EESC wijst op de risico's die de richtlijn voor de mineraalwatersector kan creëren, met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid. Dit risico wordt door de Commissie onvoldoende onderkend, zowel wat de steun aan ondernemingen in geval van industriële omschakeling, als wat eventuele steun aan werknemers tijdens de perioden zonder werk, en de aanpassing van hun vaardigheden met het oog op herintreding op de arbeidsmarkt betreft. Volgens het EESC moeten deze kwesties op Europees niveau worden aangepakt met behulp van alle beschikbare instrumenten, met inbegrip van de sociale dialoog.

5.7. Het EESC acht het van belang dat de bronnen voor watervoorziening conform Richtlijn 2000/60/EG in de gaten worden gehouden, dat er -indien noodzakelijk- waterreserves worden aangelegd om noodsituaties het hoofd te bieden, dat er naar nieuwe benaderingen van alternatieve bronnen, zoals regenwater en ontzilting van zeewater, wordt gekeken, en dat het grondwater rationeler wordt gebruikt om verspilling te beperken.

Brussel, 12 juli 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf>.