

Motivering van de Raad: Standpunt (EU) nr. 14/2020 van de Raad in eerste lezing met het oog op de vaststelling van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking)

(2020/C 410/02)

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft op 1 februari 2018 haar herschikkingsvoorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water ⁽¹⁾ (de zogenaemde drinkwaterrichtlijn).
2. De Raad heeft tijdens zijn zitting van 5 maart 2019 overeenstemming bereikt over een algemene oriëntatie ⁽²⁾ waarin het voorzitterschap een mandaat krijgt om de onderhandelingen met het Europees Parlement te voeren.
3. Het Europees Parlement heeft zijn standpunt in eerste lezing aangenomen op 28 maart 2019 ⁽³⁾. Het verslag bevatte 160 amendementen op het Commissievoorstel.
4. Er vonden vijf trialogen plaats op 7 oktober, 22 oktober, 19 november, 3 december en 18 december 2019. Het voorzitterschap heeft het Coreper herziene mandaten voorgesteld tijdens zijn vergaderingen van 15 november, 27 november en 18 december 2019. Naast de politieke trialogen werden er verscheidene technische driepartijenbijkomsten gehouden.
5. Het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft op 5 februari 2020 de tekst bestudeerd met het oog op een akkoord en het heeft zijn goedkeuring gehecht aan het definitieve compromis dat uit de trialogen is voortgevloeid ⁽⁴⁾. De goedgekeurde tekst met hernummerde bepalingen is verspreid als bijlage bij document 6060/1/20 REV 1.
6. De Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) van het Europees Parlement heeft op 18 februari 2020 haar goedkeuring gehecht aan de tekst. Vervolgens heeft de voorzitter van de Commissie ENVI die dag nog een brief gestuurd naar de voorzitter van het Comité van permanente vertegenwoordigers waarin hij aangaf dat hij de Commissie ENVI en de plenaire vergadering zou aanbevelen het standpunt van de Raad, mits bijgewerkt door de juristenvertalers, zonder amendementen goed te keuren.
7. De Raad heeft op 5 maart 2020 het politiek akkoord bevestigd ⁽⁵⁾.
8. De Raad hield bij zijn werkzaamheden rekening met het op 11 juli 2018 aangenomen advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité ⁽⁶⁾ en het op 16 mei 2018 aangenomen advies van het Comité van de Regio's ⁽⁷⁾.

II. DOEL

9. De overkoepelende doelstelling van het herschikkingsvoorstel is te zorgen voor een hoog niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid tegen de nadelige effecten van verontreinigd drinkwater. Met de huidige herziening wordt tevens beoogd gevolg te geven aan het allereerste succesvolle Europees burgerinitiatief "Right2Water" ⁽⁸⁾.
10. Na een Uniebrede openbare raadpleging en een Refit-evaluatie (evaluatie in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving) van Richtlijn 98/83/EG ⁽⁹⁾, bleek dat de drinkwaterrichtlijn op vier gebieden kon worden verbeterd. Om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken, voorziet het herschikkingsvoorstel in het actualiseren van de normen voor waterkwaliteit, het invoeren van een risicogebaseerde benadering voor de monitoring van water, en het verbeteren van zowel de informatie over de waterkwaliteit die aan consumenten wordt verstrekt als de toegang tot water. Daarnaast voorziet het voorstel eveneens in minimumvereisten inzake hygiëne voor materialen die in contact komen met drinkwater.

⁽¹⁾ Doc. 5846/18 + ADD 1 tot en met ADD 5.

⁽²⁾ Doc. 6876/1/19 REV 1.

⁽³⁾ Doc. 7750/19.

⁽⁴⁾ Doc. 5813/20.

⁽⁵⁾ Doc. 6060/1/20 REV 1.

⁽⁶⁾ NAT/733-EESC-2018-01285.

⁽⁷⁾ CDR 924/2018.

⁽⁸⁾ COM(2014) 177 final.

⁽⁹⁾ SWD(2016) 428 final.

III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING

A) *Algemeen*

11. Op basis van het Commissievoorstel hebben het Europees Parlement en de Raad onderhandeld om tot een akkoord te komen op het moment dat de Raad zijn standpunt in eerste lezing bepaalt. De tekst van het ontwerpstandpunt van de Raad stemt volledig overeen met het tussen beide wetgevers bereikte compromis.

B) *Belangrijkste beleidsvraagstukken*

12. Het tijdens de dialoog van 18 december 2019 bereikte akkoord dat wordt weergegeven in het standpunt van de Raad in eerste lezing, bevat de volgende belangrijke beleidselementen:

Toegang tot water

13. De Commissie heeft, in respons op het Europees burgerinitiatief "Right2Water", bepalingen inzake de toegang tot water opgenomen in haar herschikkingsvoorstel. Toegang tot water is voor beide medewetgevers van het grootste belang. Het bereikte akkoord voegt een doelstelling toe aan de drinkwaterrichtlijn. In artikel 1 is nu bepaald dat de richtlijn twee hoofddoelstellingen heeft: 1) de volksgezondheid beschermen tegen de schadelijke gevolgen van verontreinigd water dat voor menselijke consumptie is bestemd en 2) de toegang tot dat water verbeteren.

14. Voorts wordt in artikel 16, lid 1, bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om de toegang tot water voor iedereen, met name voor kwetsbare en gemarginaliseerde groepen, zoals gedefinieerd door de lidstaten, te verbeteren of te handhaven. Lid 2 voorziet in een aantal maatregelen om het gebruik van kraanwater te bevorderen, maar het plaatsen van binnen- of buiteninstallaties in openbare ruimten is alleen verplicht mits dat technisch mogelijk is, op een wijze die in verhouding staat tot de noodzaak ervan en rekening houdend met de specifieke plaatselijke omstandigheden, zoals de klimatologische en geografische omstandigheden. De overige maatregelen zijn facultatief. De lidstaten moeten tevens de verstrekking van kraanwater in openbare en overheidsgebouwen aanmoedigen. Tot slot wordt in artikel 16, lid 3, bepaald dat de bijstand aan lokale gemeenschappen moeten worden vergemakkelijkt, maar dat de aard van die bijstand aan de lidstaten wordt overgelaten.

Risicogebaseerde benadering

15. Een van de hoofddoelstellingen van het herschikkingsvoorstel is het ontwikkelen van een risicogebaseerde benadering voor het beheer van water. De twee wetgevers waren echter van oordeel dat het element risicobeheer maar vrij zwak tot uiting kwam in het Commissievoorstel. De talrijke wijzigingen van de artikelen 7, 8 en 9 en van de bijbehorende overwegingen en definities in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn erop gericht de risicogebaseerde benadering te versterken en alle elementen ervan duidelijk in kaart te brengen en te omschrijven op basis van de aanpak die in het waterveiligheidsplan van de Wereldgezondheidsorganisatie wordt gehanteerd.

16. Een risicogebaseerde benadering moet niet alleen het in kaart brengen van risico's omvatten, maar ook voorzien in het beheer van die risico's, met name door middel van maatregelen ter voorkoming of beperking ervan. Monitoring is geen doel op zich, maar moet onderdeel zijn van een beheerssysteem en een instrument ter controle van de naleving vormen. In het algemeen wordt met de door de medewetgevers in deze artikelen voorgestelde wijzigingen gestreefd naar de ontwikkeling van een geïntegreerd kwaliteitszorgsysteem voor de hele drinkwatertoeleveringsketen, dat wil zeggen van het onttrekkingsgebied, de onttrekking, de behandeling, de opslag en de distributie tot het punt waar aan de parametervoorwaarden moet worden voldaan, d.w.z. van bron tot kraan.

17. Er is ook aandacht besteed aan het versterken van het verband tussen de drinkwaterrichtlijn en de kaderrichtlijn water, alsook aan het op elkaar afstemmen van de bewoordingen die in beide wetgevingshandelingen worden gebruikt. Het is belangrijk dat de bepalingen van beide richtlijnen elkaar aanvullen zonder elkaar te overlappen.

Materialen die in contact komen met water

18. Artikel 10 van de huidige drinkwaterrichtlijn verplicht de lidstaten de volksgezondheid te beschermen met betrekking tot stoffen en materialen die in contact komen met voor menselijke consumptie bestemd water, maar laat de uitvoering van dit vereiste over aan de lidstaten. Het gebrek aan wederzijdse erkenning van de nationale goedkeuringssystemen van de lidstaten voor producten die in contact komen met drinkwater, werd tijdens de evaluatie van de huidige richtlijn aangemerkt als een belangrijke tekortkoming. Volgens het huidige systeem moeten producten testprocedures ondergaan die per lidstaat verschillen, voordat zij in de handel worden gebracht. Dergelijke nationale testprocedures werden aangemerkt als een administratieve last en een belemmering voor de interne markt, met aanzienlijke kosten voor de industrie.

19. De Commissie stelt in de herschikking voor om de testmethoden voor producten die met drinkwater in contact komen, te harmoniseren door normalisatie in het kader van de bouwproductenverordening. Middels een krachtens die verordening af te geven normalisatiemandaat zouden technische specificaties en methoden worden vastgelegd om producten die met drinkwater in contact komen, te testen op conformiteit met de voorschriften inzake hygiëne en veiligheid.

20. De twee wetgevers waren van mening dat de bouwproductenverordening bedoeld is om tests en prestatieverklaringen te harmoniseren, maar niet geschikt is als bescherming tegen gezondheidsproblemen. Voorts bestrijkt de benadering van de bouwproductenverordening niet alle producten van bron tot kraan. Derhalve worden met het standpunt van de Raad in eerste lezing, in de richtlijn nieuwe bepalingen inzake hygiënevoorschriften opgenomen (artikelen 11 en 12). Het algemeen kader wordt tot stand gebracht door middel van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen voor de vaststelling van:

- Europese positieve lijsten van uitgangsstoffen of samenstellingen die mogen worden gebruikt voor de vervaardiging van materialen;
- gemeenschappelijke methoden voor het testen en aanvaarden van die stoffen of samenstellingen;
- procedures en methoden voor het testen en aanvaarden van materialen in hun afgewerkte vorm;
- de procedure voor aanvragen om uitgangsstoffen en samenstellingen toe te voegen aan of te schrappen van de Europese positieve lijsten;
- conformiteitsbeoordelingsprocedures;
- een markering voor producten die met drinkwater in contact komen, waarmee de conformiteit met deze richtlijn wordt bevestigd.

21. Het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) zal de Commissie de eerste samengevoegde Europese positieve lijst voorstellen. Het ECHA zal ook alle stoffen, samenstellingen en bestanddelen die in de Europese positieve lijst zijn opgenomen, beoordelen en er een advies over uitbrengen binnen 15 jaar na de aanneming van de lijst. Binnen negen jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn zal de Commissie het functioneren van het systeem opnieuw bezien en een verslag voorleggen aan het Parlement en de Raad.

Afwijkingen

22. Hoewel de huidige drinkwaterrichtlijn de lidstaten de mogelijkheid biedt om onder bepaalde voorwaarden afwijkingen aan te vragen, voorziet het herschikkingsvoorstel van de Commissie niet in afwijkingen, aangezien deze wetgeving al meer dan 20 jaar van kracht is en nog slechts een zeer klein aantal afwijkingen geldig is. De twee wetgevers hebben echter besloten opnieuw afwijkingen in te voeren, maar deze te beperken tot nieuwe onttrekkingsgebieden, nieuwe verontreiningsbronnen en nieuwe parameters. Voorts is er een bepaling ingevoerd op grond waarvan de lidstaten een afwijking kunnen toestaan in een onvoorziene en uitzonderlijke situatie in een bestaand onttrekkingsgebied die tot een tijdelijke overschrijding van de parameterwaarden kan leiden. Dit soort afwijking kan niet worden verlengd.

Lekverliezen

23. Ook de kwestie lekverliezen ontbrak in het herschikkingsvoorstel van de Commissie. Tijdens de dialoogonderhandelingen werd echter duidelijk dat dit probleem ook in de drinkwaterrichtlijn aan bod moest komen. Daarom voert het standpunt van de Raad in eerste lezing in artikel 4 een nieuwe bepaling in, op grond waarvan de lidstaten binnen drie jaar zorgen voor een beoordeling van het aantal waterlekken op hun grondgebied en de resultaten daarvan aan de Commissie meedelen. Bij deze beoordeling van het aantal waterlekken wordt gebruikgemaakt van de ILI-meetmethode ("infrastructural leakage index" of "ILI") of een andere geschikte methode.

24. Op basis van de beoordelingen van de lidstaten heeft de Commissie 5 jaar de tijd om door middel van een gedelegeerde handeling een gemiddelde drempelwaarde voor lekverliezen vast te stellen; binnen 2 jaar na de vaststelling van deze gedelegeerde handeling moeten de lidstaten met een lekkagepercentage boven de vastgestelde gemiddelde drempel een actieplan opstellen om hun lekkagepercentage te verminderen.

Parameters, parameterwaarden en aandachtstoffenlijst

25. De twee wetgevers zijn overeengekomen kwaliteitsnormen bij te werken op basis van aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie, dat wil zeggen op basis van de bestaande wetenschappelijke kennis en het voorzorgsbeginsel.

26. Voor bepaalde parameters zal de drinkwaterrichtlijn zelfs een strengere aanpak hanteren. Dat geldt voor lood, waar de WHO heeft aanbevolen de huidige parameterwaarde van 10 µg/l te handhaven, terwijl het standpunt van de Raad in eerste lezing de parameterwaarde voor lood vaststelt op 5 µg/l, met een overgangperiode voor de lidstaten van 15 jaar om die waarde te bereiken. De waarde van 5 µg/l blijft bovendien een streefwaarde als het gaat om het huishoudelijk leidingnet, omdat de lidstaten niet altijd bevoegd zijn om de vervanging van loden leidingen op te leggen in particuliere woningen en gebouwen. Voor alle nieuwe materialen die in contact komen met drinkwater geldt de waarde van 5 µg/l echter vanaf de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn.

27. Om tegemoet te komen aan de toenemende bezorgdheid van het publiek over de effecten van nieuwe verbindingen zoals hormoonontregelende stoffen, geneesmiddelen en microplastics, zijn de twee wetgevers overeengekomen een aandachtstoffenlijstmechanisme aan de drinkwaterrichtlijn toe te voegen. Artikel 13 voorziet in een aandachtstoffenlijstmechanisme waardoor de lidstaten op een dynamische en flexibele manier op deze toenemende bezorgdheid kunnen reageren.

28. Wat de hormoonontregelende stoffen betreft, worden twee representatieve verbindingen, nonylfenol en bèta-estradiol, in de aandachtstoffenlijst opgenomen. Een extra hormoonontregelaar, bisfenol A, wordt opgenomen in bijlage I, deel B, met een gezondheidswaarde van 2,5 µg/l en de Commissie is gemachtigd om de parameterwaarde ervan door middel van een gedelegeerde handeling te wijzigen. De Commissie zal eveneens bij gedelegeerde handeling en binnen een termijn van drie jaar een methode vaststellen voor het meten van microplastics om deze ook in de aandachtstoffenlijst te kunnen opnemen.

29. De lidstaten moeten ook toezicht houden op per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS'en). In het standpunt van de Raad in eerste lezing wordt de Commissie verzocht binnen 3 jaar technische richtsnoeren voor de monitoring van dergelijke stoffen op te stellen. Zodra de Commissie de technische richtsnoeren heeft ontwikkeld, kunnen de lidstaten kiezen tussen twee methoden voor het meten van PFAS: PFAS totaal met een parameterwaarde van 0,50 µg/l, of de som van PFAS met een parameterwaarde van 0,10 µg/l, onder verwijzing naar de 20 stoffen die zijn opgenomen in bijlage III, deel B.

30. Tot slot, wat de monitoring betreft, zijn de twee wetgevers ook overeengekomen om indicatorparameters opnieuw in te voeren in de door de lidstaten uit te voeren monitoring. Deze zijn opgenomen in de huidige drinkwaterrichtlijn, maar waren door de Commissie in haar herschikkingsvoorstel geschrapt.

Andere belangrijke punten

31. Het standpunt van de Raad in eerste lezing gaat ook in op andere belangrijke punten waarover de vertegenwoordigers van de Raad en het Europees Parlement in de trialogen overeenstemming hebben bereikt.

Transparantie en toegang tot informatie

32. Om het gebruik van kraanwater te bevorderen en zo bij te dragen tot een vermindering van kunststofzwerfvuil en broeikasgasemissies, moet het publiek beschikken over actuele informatie over de kwaliteit van het water dat zij consumeren. De twee wetgevers zijn het erover eens dat dergelijke informatie online toegankelijk moet zijn voor de consument, op een gebruikersvriendelijke en op consumenten toegesneden wijze. Burgers krijgen toegang tot de resultaten van de monitoringprogramma's, informatie over de toegepaste soorten waterbehandeling en desinfectie, informatie met betrekking tot overschrijding van de voor de gezondheid van de mens relevante parameterwaarden, ter zake doende informatie over de risicobeoordeling en het risicobeheer van het watervoorzieningssysteem, advies over manieren om het waterverbruik terug te dringen en gezondheidsrisico's ten gevolge van stilstaand water te voorkomen, maar ook aanvullende informatie die nuttig zou kunnen zijn voor het publiek, zoals informatie over indicatoren (ijzer, hardheid, mineralen enz.), die vaak van invloed zijn op de perceptie die de consument van het kraanwater heeft. Daarnaast zouden consumenten, gezien hun belang bij waterkwesties, op verzoek toegang moeten krijgen tot beschikbare historische gegevens over monitoringresultaten en overschrijdingen.

Toegang tot de rechter

33. Het standpunt van de Raad in eerste lezing verwijst in een nieuwe overweging (47) naar toegang tot de rechter, zoals het geval is in andere recente EU-wetgeving inzake milieuaangelegenheden. Dat komt omdat alle lidstaten partij zijn bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE, ook bekend als het Verdrag van Aarhus. Aangezien alle EU-lidstaten over goed functionerende nationale systemen beschikken om toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te waarborgen, waren de twee wetgevers het erover eens dat het niet nodig was om in het dispositief van de drinkwaterrichtlijn specifieke verplichtingen inzake toegang tot de rechter vast te leggen.

34. Overweging (47) over toegang tot de rechter roept tevens in herinnering dat de Commissie in haar mededeling over de Europese Green Deal van 11 december 2019 verklaarde dat zij een herziening overweegt van de Aarhus-verordening om de toegang tot administratieve en rechterlijke toetsing op EU-niveau te verbeteren voor burgers en ngo's die de wettigheid van besluiten met gevolgen voor het milieu in twijfel trekken. De twee wetgevers nemen er verder nota van dat het belangrijk is dat de Commissie ook maatregelen neemt om de toegang van burgers en ngo's tot de nationale rechters in alle lidstaten te verbeteren.

Evaluatie en toetsing

35. Artikel 19, leden 1 en 2 bepalen dat de Commissie binnen twaalf jaar na de einddatum van de omzetting van de drinkwaterrichtlijn een evaluatie van de drinkwaterrichtlijn moet uitvoeren en de elementen moet specificeren waarop deze evaluatie kan worden gebaseerd. Bovendien bepaalt lid 3 dat de Commissie binnen zes jaar een verslag moet indienen bij het Europees Parlement en de Raad over de mogelijke bedreiging van bronnen van voor menselijke consumptie bestemd water die kan worden veroorzaakt door microplastics, geneesmiddelen en andere nieuw voorkomende verontreinigingen die aanleiding geven tot bezorgdheid.

36. Artikel 20 bepaalt dat de Commissie ten minste om de vijf jaar de bijlagen I en II zal herzien in het licht van de wetenschappelijke en technische vooruitgang en in het licht van de risicogebaseerde benadering van de lidstaten inzake waterveiligheid.

IV. CONCLUSIE

37. Het standpunt van de Raad in eerste lezing over de drinkwaterrichtlijn komt overeen met het compromis dat de Raad en het Europees Parlement met behulp van de Commissie hebben bereikt. Zodra ze zijn vastgesteld, zullen met de voorgestelde wijzigingen van de huidige drinkwaterrichtlijn alle tekortkomingen worden verholpen die in de Refit-evaluatie aan het licht zijn gekomen en zal het niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid tegen de schadelijke gevolgen van verontreinigd drinkwater aanzienlijk worden verhoogd.
