



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 8. oktober 2020
(OR. en)

Interinstitutionel sag:
2017/0332(COD)

6230/20
ADD 1

ENV 95
SAN 55
CONSOM 31
CODEC 127

UDKAST TIL RÅDETS BEGRUNDELSE

Vedr.:	Rådets førstebehandlingsholdning med henblik på vedtagelse af EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om kvaliteten af drikkevand (omarbejdning)
-	Udkast til Rådets begrundelse

I. INDLEDNING

1. Den 1. februar 2018 forelagde Kommissionen sit forslag til omarbejdning af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af drikkevand¹, det såkaldte drikkevandsdirektiv.
2. På samlingen den 5. marts 2019 nåede Rådet til enighed om en generel indstilling², der gav formandskabet mandat til at fortsætte forhandlingerne med Europa-Parlamentet.
3. Europa-Parlamentet vedtog sin førstebehandlingsholdning den 28. marts 2019³. Betænkningen indeholdt 160 ændringsforslag til Kommissionens forslag.
4. Der blev afholdt fem triloger den 7. oktober, 22. oktober, 19. november, 3. december og 18. december 2019. Formandskabet foreslog reviderede mandater til Coreper på møderne den 15. november, 27. november og 18. december 2019. Foruden de politiske triloger blev der også afholdt adskillige tekniske treparts-møder.
5. Den 5. februar 2020 foretog De Faste Repræsentanternes Komité en analyse af teksten med henblik på at nå til enighed og godkendte det endelige kompromis, der var resultatet af trilogerne⁴. Den godkendte tekst med omnummererede bestemmelser blev rundsendt som bilag til dok. 6060/1/20 REV 1.

¹ Dok. 5846/18 + ADD 1 til ADD 5.

² Dok. 6876/1/19 REV 1.

³ Dok. 7750/19.

⁴ Dok. 5813/20.

6. Den 18. februar 2020 godkendte Europa-Parlamentets ENVI-udvalg teksten. Efterfølgende sendte formanden for ENVI-udvalget samme dag en skrivelse til formanden for De Faste Repræsentanters Komité, hvoraf det fremgik, at han med forbehold af jurist-lingvist-behandlingen ville henstille til ENVI-udvalget og plenarforsamlingen at vedtage Rådets holdning uden ændringer.
7. Rådet bekræftede den politiske enighed den 5. marts 2020⁵.
8. Rådet har under sit arbejde taget hensyn til udtalelsen fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg⁶, der blev vedtaget den 11. juli 2018, og udtalelsen fra Regionsudvalget, der blev vedtaget den 16. maj 2018⁷.

II. FORMÅL

9. Det overordnede formål med omarbejdningforslaget er at sikre et højt beskyttelsesniveau for miljøet og menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af forurenede drikkevand. Den aktuelle revision sigter også mod at adressere det første succesfulde europæiske borgerinitiativ nogensinde, der kaldes "Right2Water"⁸.
10. Efter en offentlig høring i hele EU og en evaluering med henblik på målrettet og effektiv regulering (Refit) af direktiv 98/83/EF⁹ stod det klart, at der på fire områder af drikkevandsdirektivet var plads til forbedringer. For at afhjælpe de konstaterede mangler ajourfører omarbejdningforslaget kvalitetskravene for vand, indfører en risikobaseret tilgang til kontrol af vand, forbedrer oplysningerne om vandkvalitet til forbrugerne og forbedrer adgangen til vand. Desuden fastsætter forslaget også minimumskrav til hygiejne for materialer i kontakt med drikkevand.

⁵ Dok. 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 AF RÅDETS FØRSTEBEHANDLINGSHOLDNING

A) Generelt

11. Med udgangspunkt i Kommissionens forslag har Parlamentet og Rådet ført forhandlinger med henblik på at indgå en aftale på tidspunktet for Rådets førstebehandlingsholdning. Teksten i udkastet til Rådets holdning afspejler til fulde det kompromis, som de to medlovgivere er nået frem til.

B) Centrale politiske spørgsmål

11. Den enighed, der blev opnået på trilog den 18. december 2019, og som er afspejlet i Rådets førstebehandlingsholdning, indeholder følgende centrale politiske elementer:

Adgang til vand

12. Kommissionen medtog bestemmelser om adgang til vand i sit omarbejdningssforslag som reaktion på det europæiske borgerinitiativ "Right2Water". Adgang til vand er et spørgsmål af allerstørste betydning for begge medlovgivere. Den indgåede aftale tilføjer et mål til drikkevandsdirektivet. Det fremgår nu af artikel 1, at direktivet har to hovedformål: 1) at beskytte menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af forurening af drikkevand og 2) at forbedre adgangen til drikkevand.

13. Desuden fastsættes det i artikel 16, stk. 1, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller forbedre adgangen til vand for alle, navnlig for sårbare og marginaliserede befolkningsgrupper, som defineret af medlemsstaterne. Stk. 2 omfatter en række foranstaltninger til fremme af brugen af drikkevand fra vandhanen, men det er kun obligatorisk at etablere udstyr til indendørs og udendørs brug i det offentlige rum under betingelser, hvor det er teknisk muligt, på en måde, der er forholdsmæssig, og under hensyntagen til særlige lokale forhold såsom klima og geografi. De øvrige foranstaltninger er valgfri. Medlemsstaterne vil også skulle tilskynde til, at drikkevand fra vandhanen stilles til rådighed i forvaltninger og offentlige bygninger. Endelig hedder det i artikel 16, stk. 3, at bistand til lokalsamfundene skal fremmes, men det overlades til medlemsstaterne at bestemme bistandens art.

En risikobaseret tilgang

14. Et af hovedformålene med omarbejdningsforslaget er at indføre en risikobaseret tilgang til vandforvaltning. Medlovgiverne fandt imidlertid, at risikostyringselementet var temmelig svagt udtrykt i Kommissionens forslag. De talrige ændringer af artikel 7, 8 og 9 og de tilsvarende betragtninger og definitioner, der er fremsat i Rådets førstebehandlingsholdning, har til formål at styrke den risikobaserede tilgang og klart identificere og definere alle elementerne heri på baggrund af Verdenssundhedsorganisationens vandsikkerhedsplan-tilgang.
15. En risikobaseret tilgang bør ikke kun bestå af en identifikation af risici, men også af en styring af sådanne risici, navnlig ved at gennemføre foranstaltninger til at forebygge eller afbøde dem. Kontrol er ikke et mål i sig selv, men bør være en del af et forvaltningssystem og et redskab til overensstemmelseskontrol. Samlet set har de ændringer, som medlovgiverne har foreslået af disse artikler, til formål at udvikle et integreret kvalitetsstyringssystem for hele drikkevandsforsyningskæden, dvs. fra indvindingsoplandet, indvinding, behandling, lagring og distribution til det sted, hvor kravene skal overholdes, dvs. fra kilden til vandhanen.

16. Der blev også lagt vægt på at styrke forholdet mellem drikkevandsdirektivet og vandrammedirektivet og tilpasse det sprog, der anvendes i begge retsakter. Det er vigtigt, at bestemmelserne i disse to direktiver supplerer hinanden uden overlappning.

Materialer i kontakt med vand

17. Artikel 10 i det nugældende drikkevandsdirektiv pålægger medlemsstaterne at beskytte menneskers sundhed med hensyn til stoffer og materialer, der kommer i kontakt med drikkevand, men lader dem selv bestemme, hvordan dette krav gennemføres. Den manglende gensidige anerkendelse af medlemsstaternes nationale godkendelsessystemer for produkter, der kommer i kontakt med drikkevand, blev under evalueringen identificeret som en af de væsentlige mangler i det nugældende direktiv. Under det nuværende system skal produkter underkastes testprocedurer, som varierer fra medlemsstat til medlemsstat, inden de markedsføres. Sådanne nationale testprocedurer blev anerkendt som en administrativ byrde og en hindring for det indre marked med betydelige omkostninger for erhvervslivet.
18. I Kommissionens omarbejdning blev det foreslået at harmonisere testmetoder for produkter i kontakt med drikkevand ved hjælp af standardisering i henhold til byggevareforordningen. Et standardiseringsmandat udstedt i henhold til byggevareforordningen skal definere tekniske specifikationer og metoder til at afprøve, om produkter i kontakt med drikkevand overholder hygiejne- og sikkerhedskrav.
19. Medlovgiverne var af den opfattelse, at byggevareforordningen er udformet med henblik på harmonisering af test og ydeevnedeklaration, men ikke er egnet som beskyttelse i forbindelse med sundhedsrelaterede spørgsmål. Desuden omfatter tilgangen i byggevareforordningen ikke alle produkter fra kilden til vandhanen. Rådets førstebehandlingsholdning tilføjer derfor nye bestemmelser i dette direktiv, artikel 11 og 12, med henblik på at fastsætte krav til hygiejne. Den overordnede ramme vil blive fastlagt ved gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter, der indeholder:
- europæiske positivlister over udgangsstoffer eller sammensætninger, der er godkendt til anvendelse ved fremstilling af materialer
 - fælles fremgangsmåder for test og accept af disse stoffer eller sammensætninger

- procedurer og metoder til test og accept af materialer i deres endelige form
- proceduren for ansøgninger om at medtage eller fjerne udgangsstoffer og sammensætninger fra de europæiske positivlister
- overensstemmelsesvurderingsprocedurer
- mærkning for produkter i kontakt med drikkevand, der angiver overensstemmelse med det nærværende direktiv.

20. Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) vil forelægge Kommissionen den første samlede europæiske positivliste. ECHA vil også gennemgå og afgive en udtalelse om alle de stoffer, sammensætninger og bestanddele, der optræder på de europæiske positivlister, senest 15 år efter vedtagelsen. Kommissionen vil senest ni år efter dette direktivs ikrafttræden se nærmere på, hvordan systemet fungerer, og forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet.

Dispensationer

21. Selv om det nugældende drikkevandsdirektiv åbner mulighed for, at medlemsstaterne kan søge om dispensation på visse betingelser, indeholdt Kommissionens omarbejdningforslag ikke dispensationer, da denne lovgivning har været i kraft i over 20 år, og kun et meget lille antal dispensationer fortsat finder anvendelse. Medlovgiverne besluttede imidlertid at genindføre dispensationer, men at begrænse dem til nye indvindingsoplande, nye forureningskilder og nye parametre. Desuden blev der indført en bestemmelse for at give medlemsstaterne mulighed for at indrømme en dispensation i tilfælde af en uforudset og ekstraordinær situation i et eksisterende indvindingsopland, som kan føre til en midlertidig overskridelse af parameterværdier. Denne sidste type dispensation kan ikke forlænges.

Lækager

22. Kommissionens omarbejdningforslag indeholdt heller ikke noget om spørgsmålet om lækage. Under trilogforhandlingerne blev det imidlertid klart, at dette problem også bør behandles i drikkevandsdirektivet. Rådets førstebehandlingsholdning tilføjer derfor en ny bestemmelse i artikel 4, som pålægger medlemsstaterne at foretage en vurdering af vandlækageniveauet på deres territorium inden for en frist på tre år og meddele Kommissionen disse resultater. Vurderingen af lækageniveauet skal foretages ved anvendelse af infrastrukturlækageindekset (ILI) eller en anden passende metode.
23. På grundlag af medlemsstaternes vurderinger vil Kommissionen have fem år til ved en delegeret retsakt at fastsætte en gennemsnitlig tærskelværdi for lækage, og inden for to år efter vedtagelsen af denne delegerede retsakt skal medlemsstater med en lækagerate, der ligger over den fastsatte gennemsnitlige tærskel, udarbejde en handlingsplan for reduktion af deres lækagerate.

Parametre, parameterverdier og observationsliste

24. Medlovgiverne blev enige om at ajourføre kvalitetskravene baseret på Verdenssundhedsorganisationens anbefalinger, dvs. på grundlag af den eksisterende videnskabelige viden og forsigtighedsprincippet.
25. For så vidt angår visse parametre vil drikkevandsdirektivet anvende en endnu strengere tilgang. Det er tilfældet med bly, hvor WHO anbefalede at opretholde den nugældende parameterværdi på 10 µg/l. Rådets førstebehandlingsholdning fastsætter imidlertid parameterværdien for bly til 5 µg/l, men medlemsstaterne får en overgangsperiode på 15 år til at nå denne værdi. Desuden vil værdien på 5 µg/l fortsat tilstræbes i forbindelse med forbrugernes fordelingsnet, da medlemsstaterne ikke altid har den nødvendige bemyndigelse til at pålægge udskiftning af blyrør i private boliger og bygninger. For alle nye materialer, der kommer i kontakt med drikkevand, anvendes værdien på 5 µg/l ikke desto mindre fra datoen for dette direktivs ikrafttræden.

26. For at tage hånd om den stigende bekymring i offentligheden over virkningerne af nye forbindelser, såsom hormonforstyrrende stoffer, lægemidler og mikroplast, enedes medlovgiverne om at tilføje en mekanisme for observationslisten til drikkevandsdirektivet. Artikel 13 indfører en mekanisme for observationslisten, som vil gøre det muligt for medlemsstaterne at reagere på denne stigende bekymring på en dynamisk og fleksibel måde.
27. Med hensyn til hormonforstyrrende stoffer vil to repræsentative forbindelser, nonylphenol og beta-estradiol, blive medtaget på observationslisten. Et yderligere hormonforstyrrende stof, bisphenol-A, vil blive opført i bilag I, del B, med en sundhedsbaseret værdi på 2,5 µg/l, og Kommissionen tillægges beføjelser til at ændre dens parameterværdi ved en delegeret retsakt. Kommissionen vil også ved en delegeret retsakt inden for en frist på tre år vedtage en metode til måling af mikroplast med henblik på at opføre det på observationslisten.
28. Medlemsstaterne vil også skulle kontrollere per- og polyfluoralkylstoffer (PFAS). I Rådets førstebehandlingsholdning anmodes Kommissionen om at udarbejde tekniske retningslinjer for kontrol af sådanne stoffer inden for en frist på tre år. Når Kommissionen har udarbejdet de tekniske retningslinjer, vil medlemsstaterne kunne vælge mellem to metoder til måling af PFAS: "PFAS total" med en parameterværdi på 0,50 µg/l og "Sum af PFAS" med en parameterværdi på 0,10 µg/l for så vidt angår de 20 stoffer, der er anført i bilag III, del B.
29. Endelig aftalte medlovgiverne med hensyn til kontrol også at genindføre indikatorparametre i den kontrol, der skal udføres af medlemsstaterne. Disse findes i det nugældende drikkevandsdirektiv, men var blevet slettet af Kommissionen i dens omarbejdningforslag.

Andre vigtige spørgsmål

30. Rådets førstebehandlingsholdning behandler også en række andre vigtige spørgsmål, som repræsentanterne for Rådet og Europa-Parlamentet nåede til enighed om underilogforhandlingerne.

Åbenhed og aktindsigt

31. For at øge anvendelsen af drikkevand fra vandhanen og derved bidrage til mindre plastaffald og drivhusgasemissioner bør offentligheden have ajourførte oplysninger om kvaliteten af det vand, de forbruger. Medlovgiverne var enige om, at forbrugerne bør gives adgang til disse oplysninger online på en brugervenlig og brugertilpasset måde. Borgerne vil få adgang til resultaterne fra kontrolprogrammerne, oplysninger om de anvendte typer af vandbehandling og desinfektion, oplysninger om overskridelse af de parameterverdier, der er relevante for menneskers sundhed, relevante oplysninger om risikovurdering og risikostyring af forsyningssystemet, rådgivning om, hvordan vandforbruget kan reduceres, og hvordan sundhedsrisici som følge af stillestående vand kan undgås, men også supplerende oplysninger, som offentligheden kan have nytte af, såsom oplysninger om indikatorer såsom jern, hårdhedsgrad, mineraler mv., som ofte har indflydelse på forbrugernes opfattelse af vand fra vandhanen. Desuden bør forbrugere som svar på deres interesse i vandrelaterede spørgsmål efter anmodning få adgang til tilgængelige historiske data om kontrolresultater og overskridelser.

Adgang til domstolsprøvelse

32. Rådets førstebehandlingsholdning henviser til adgang til domstolsprøvelse i en ny betragtning nr. 47, som det er tilfældet i anden nyere EU-lovgivning om miljøspørgsmål. Dette afspejler det forhold, at alle medlemsstater er parter i UNECE's konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til domstolsprøvelse på miljøområdet, også kendt som Århuskonventionen. Da alle EU's medlemsstater har velfungerende nationale systemer til at sikre adgang til domstolsprøvelse på miljøområdet, var medlovgiverne enige om, at det ikke er nødvendigt at fastsætte specifikke forpligtelser vedrørende adgang til domstolsprøvelse i den dispositive del af drikkevandsdirektivet.

33. I betragtning nr. 47 om adgang til domstolsprøvelse henvises der også til, at Kommissionen i sin meddelelse af 11. december 2019 om den europæiske grønne pagt anførte, at den vil overveje at ændre Århusforordningen for at forbedre adgangen til administrativ og retslig prøvelse på EU-plan for borgere og NGO'er, der har betænkeligheder ved lovligheden af beslutninger, der har indvirkning på miljøet. Medlovgiverne anerkender desuden, at det er vigtigt, at Kommissionen træffer foranstaltninger for at forbedre borgernes og NGO'ernes adgang til domstolsprøvelse ved de nationale domstole i alle medlemsstaterne.

Evaluering og revision

34. Det fastsættes i artikel 19, stk. 1 og 2, at Kommissionen skal foretage en evaluering af drikkevandsdirektivet senest 12 år efter fristen for dets gennemførelse, og endvidere præciseres de elementer, som denne evaluering kan baseres på. Desuden fastsættes det i stk. 3, at Kommissionen inden for en frist på seks år skal forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om den potentielle fare for drikkevandskilder, der kan forårsages af mikroplast, lægemidler og andre nye forurenende stoffer, der begynder at give anledning til bekymring.
35. I artikel 20 fastsættes det, at Kommissionen mindst hvert femte år tager bilag I og II op til revision på baggrund af den videnskabelige og tekniske udvikling samt af medlemsstaternes risikobaserede tilgang til vandsikkerhed.

IV. KONKLUSION

36. Rådets førstebehandlingsholdning om drikkevandsdirektivet afspejler det kompromis, der blev opnået i forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet med støtte fra Kommissionen. Når de foreslåede ændringer til det nugældende drikkevandsdirektiv er vedtaget, vil de afhjælpe alle de mangler, der er konstateret i Refit-evalueringen af direktivet, og betydeligt øge beskyttelsesniveauet for miljøet og menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af forurenede drikkevand.