



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 8 de octubre de 2020
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2017/0332(COD)**

**6230/20
ADD 1**

**ENV 95
SAN 55
CONSOM 31
CODEC 127**

PROYECTO DE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSEJO

Asunto: Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de la DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida)
– Proyecto de exposición de motivos del Consejo

I. INTRODUCCIÓN

1. El 1 de febrero de 2018, la Comisión presentó su propuesta de refundición de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano¹, la denominada Directiva sobre el agua potable.
2. En su sesión del 5 de marzo de 2019, el Consejo acordó una orientación general² y otorgó a la Presidencia el mandato para llevar a cabo las negociaciones con el Parlamento Europeo.
3. El Parlamento Europeo aprobó su posición en primera lectura el 28 de marzo de 2019³. El correspondiente informe contenía 160 enmiendas a la propuesta de la Comisión.
4. Se celebraron cinco diálogos tripartitos: el 7 de octubre, el 22 de octubre, el 19 de noviembre, el 3 de diciembre y el 18 de diciembre de 2019. La Presidencia propuso al Coreper mandatos revisados en sus reuniones de los días 15 de noviembre, 27 de noviembre y 18 de diciembre de 2019. Además de los diálogos tripartitos políticos, se celebró buen número de reuniones tripartitas técnicas.
5. El 5 de febrero de 2020, el Comité de Representantes Permanentes realizó un análisis del texto con vistas a un acuerdo y refrendó el texto transaccional final resultante de los diálogos tripartitos⁴. El texto refrendado, con las disposiciones reenumeradas, se distribuyó como anexo del documento 6060/1/20 REV 1.

¹ Doc. 5846/18 + ADD 1 a ADD 5.

² Doc. 6876/1/19 REV 1.

³ Doc. 7750/19.

⁴ Doc. 5813/20.

6. El 18 de febrero de 2020, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI) del Parlamento Europeo dio su aprobación al texto. Posteriormente, el mismo día, la presidencia de la Comisión ENVI envió a la presidencia del Comité de Representantes Permanentes una carta en la que indicó que recomendaría a la Comisión ENVI y al Pleno que aprobaran la posición del Consejo sin modificaciones, a reserva de la formalización de los juristas-lingüistas.
7. El Consejo confirmó el acuerdo político el 5 de marzo de 2020⁵.
8. En la realización de sus trabajos, el Consejo tuvo en cuenta el dictamen del Comité Económico y Social Europeo aprobado el 11 de julio de 2018⁶ y el dictamen del Comité de las Regiones aprobado de 16 de mayo de 2018⁷.

II. OBJETIVO

9. El objetivo fundamental de la propuesta de refundición es velar por un elevado nivel de protección del medio ambiente y la salud humana ante los efectos adversos de un agua potable contaminada. La actual revisión también trata de responder a la primera Iniciativa Ciudadana Europea que ha logrado prosperar, denominada «*Right2Water*» («Derecho al agua»)⁸.
10. Tras una consulta pública a escala de la Unión y una evaluación de la adecuación y eficacia (evaluación REFIT) de la Directiva 98/83/CE⁹, se puso de manifiesto que cuatro ámbitos de la Directiva sobre el agua potable ofrecían margen de mejora. Con el fin de subsanar las deficiencias detectadas, la propuesta de refundición actualiza las normas en materia de calidad del agua, plantea el control del agua desde una perspectiva basada en el riesgo, mejora la información sobre la calidad del agua que se facilita a los consumidores y mejora el acceso al agua. Además, la propuesta también establece requisitos mínimos de higiene para los materiales que entren en contacto con el agua potable.

⁵ Doc. 6060/1/20 REV 1.

⁶ Doc. NAT/733-EESC-2018-01285.

⁷ Doc. CDR 924/2018.

⁸ Doc. COM(2014) 177 final.

⁹ Doc. SWD(2016) 428 final.

III. ANÁLISIS DE LA POSICIÓN DEL CONSEJO EN PRIMERA LECTURA

A) Consideraciones generales

11. A partir de la propuesta de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo han mantenido negociaciones con vistas a llegar a un acuerdo en la fase correspondiente a la posición del Consejo en primera lectura. El texto del proyecto de posición del Consejo refleja plenamente el acuerdo transaccional alcanzado entre los dos colegisladores.

B) Principales cuestiones normativas

11. El acuerdo alcanzado en el diálogo tripartito del 18 de diciembre de 2019, que se refleja en la posición del Consejo en primera lectura, contiene los siguientes elementos estratégicos clave:

Acceso al agua

12. En su propuesta de refundición la Comisión incluyó disposiciones sobre acceso al agua en respuesta a la Iniciativa Ciudadana Europea «*Right2Water*» («Derecho al agua»). El acceso al agua es una cuestión de suma importancia para ambos colegisladores. El acuerdo alcanzado añade un objetivo a la Directiva sobre el agua potable. El artículo 1 establece ahora que la Directiva tiene dos objetivos principales: el primero, proteger la salud de las personas de los efectos adversos derivados de la contaminación de las aguas destinadas al consumo humano, y el segundo, mejorar el acceso a dichas aguas.

13. Por otra parte, el artículo 16, apartado 1, establece que los Estados miembros han de tomar las medidas necesarias para mantener o mejorar el acceso al agua para todos, en particular para los grupos vulnerables y marginados que definan los Estados miembros. El apartado 2 prevé una serie de medidas para promover el uso de agua del grifo; no obstante, la instalación de equipos de exterior e interior solo es obligatoria en espacios públicos, y solo cuando sea técnicamente viable, de un modo proporcionado a la necesidad de tal medida teniendo en cuenta las condiciones locales específicas, como el clima y la geografía. Las demás medidas son opcionales. Los Estados miembros también deberán fomentar el suministro de agua del grifo en las administraciones y los edificios públicos. Por último, el artículo 16, apartado 3, indica que debe facilitarse asistencia a las comunidades locales, pero queda a discreción de los Estados miembros decidir la índole de dicha asistencia.

Planteamiento basado en el riesgo

14. Uno de los principales objetivos de la propuesta de refundición es establecer un planteamiento de la gestión del agua basado en el riesgo. No obstante, los legisladores consideraron que el elemento de la gestión del riesgo estaba expresado de forma más bien exigua en la propuesta de la Comisión. Las numerosas modificaciones de los artículos 7, 8 y 9 y de los considerandos y las definiciones correspondientes incluidas en la posición del Consejo en primera lectura tienen como finalidad fortalecer el planteamiento basado en el riesgo y determinar y definir con claridad todos sus elementos desde la perspectiva de los planes de seguridad del agua de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
15. Un planteamiento basado en el riesgo no debe limitarse a la determinación de los riesgos, sino que debe contemplar también su gestión, en particular mediante la puesta en práctica de medidas destinadas a prevenirlos o mitigarlos. El control no es un objetivo en sí mismo, sino que debe formar parte de un sistema de gestión y ser un instrumento para comprobar el cumplimiento de la normativa. En términos generales, los cambios propuestos por los legisladores en estos artículos tratan de desarrollar un sistema integrado de gestión de la calidad para toda la cadena de suministro de agua potable, a saber: desde la zona de captación, la extracción, el tratamiento, el almacenamiento y la distribución hasta el punto en el que deben cumplirse los valores establecidos en la normativa, es decir, «desde la fuente hasta el grifo».

16. Se prestó asimismo atención a reforzar la relación entre la Directiva sobre el agua potable y la Directiva marco sobre el agua y a armonizar la redacción de ambos actos legislativos. Es importante que las disposiciones de estas dos Directivas se complementen mutuamente sin superponerse.

Materiales que entran en contacto con el agua

17. El artículo 10 de la actual Directiva sobre el agua potable exige a los Estados miembros que protejan la salud humana en relación con las sustancias y materiales que entran en contacto con el agua destinada al consumo humano, pero deja a su discreción la aplicación de esta exigencia. Durante la evaluación de la Directiva actual, se consideró que una de sus deficiencias importantes es la falta de reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de los sistemas nacionales de homologación de los productos que entran en contacto con el agua potable. Con arreglo al sistema actual, los productos deben someterse, antes de su comercialización, a procedimientos de ensayo que difieren según el Estado miembro. Se reconoció que esos procedimientos nacionales de ensayo constituyen una carga administrativa y un obstáculo al mercado interior, con costes significativos para el sector.
18. En su texto refundido, la Comisión propuso armonizar los métodos de ensayo para los productos que entran en contacto con el agua potable a través de una normalización en virtud del Reglamento sobre los productos de construcción. La idea era definir en un mandato de normalización —que se emitiría en virtud del Reglamento sobre los productos de construcción— las especificaciones técnicas y los métodos de ensayo aplicables a los productos que entran en contacto con el agua potable, a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos de higiene y seguridad.
19. Los colegisladores opinaron que el Reglamento sobre los productos de construcción está pensado para la armonización de los ensayos y la declaración de prestaciones, pero no es adecuado para salvaguardar aspectos relacionados con la salud. Además, el criterio del Reglamento sobre los productos de construcción no abarcaría todos los productos «desde la fuente hasta el grifo». Por lo tanto, la posición del Consejo en primera lectura añade nuevas disposiciones en los artículos 11 y 12 de la Directiva para establecer requisitos de higiene. El marco general se creará mediante actos delegados y de ejecución que establezcan:
- listas positivas europeas de sustancias de partida o composiciones cuyo uso está autorizado en la fabricación de materiales;
 - metodologías comunes para ensayar y aceptar dichas sustancias y composiciones;

- procedimientos y métodos para ensayar y aceptar materiales en su forma acabada;
 - el procedimiento para las solicitudes de inclusión o supresión de sustancias de partida y composiciones en las listas positivas europeas;
 - procedimientos de evaluación de la conformidad;
 - un marcado para los productos que entren en contacto con el agua potable en el que se indique la conformidad con esta Directiva.
20. La Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) propondrá a la Comisión la primera lista positiva europea. Esta agencia también revisará todas las sustancias, composiciones y componentes incluidos en las listas positivas europeas y emitirá un dictamen al respecto a más tardar quince años después de su adopción. En el plazo de nueve años a partir de la entrada en vigor de la Directiva, la Comisión examinará el funcionamiento del sistema y presentará un informe al Parlamento y al Consejo.

Excepciones

21. Si bien la actual Directiva sobre el agua potable preveía la posibilidad de que los Estados miembros solicitaran excepciones en determinadas condiciones, la propuesta de refundición de la Comisión no incluía excepciones, ya que este acto legislativo lleva en vigor más de veinte años y solo sigue en curso un número muy reducido de excepciones. No obstante, los legisladores decidieron volver a establecer excepciones, pero limitándolas a nuevas zonas de captación, nuevas fuentes de contaminación y nuevos parámetros. Además, se añadió una disposición que permite a los Estados miembros conceder una excepción en caso de situación imprevista y excepcional en una zona de captación existente que pueda dar lugar a una superación temporal de los valores paramétricos. Este último tipo de excepción no podrá renovarse.

Fugas

22. Tampoco figuraba en la propuesta de refundición de la Comisión la cuestión de las fugas. Sin embargo, durante las negociaciones tripartitas se puso de manifiesto que este problema también debía abordarse en la Directiva sobre el agua potable. En consecuencia, la posición del Consejo en primera lectura añade en el artículo 4 una nueva disposición con arreglo a la cual los Estados miembros deben llevar a cabo una evaluación del nivel de fugas de agua en su territorio en un plazo de tres años y comunicar los resultados de la evaluación a la Comisión. La evaluación del nivel de fugas deberá realizarse utilizando el índice de fugas en la infraestructura (ILI, por sus siglas en inglés) u otro método adecuado.
23. La Comisión dispondrá de cinco años para establecer, a tenor de las evaluaciones de los Estados miembros, mediante un acto delegado, un valor umbral medio para las fugas; en un plazo de dos años a partir de la adopción de dicho acto delegado, los Estados miembros con una tasa de fuga superior al umbral medio determinado deberán elaborar un plan de acción para reducir su tasa de fuga.

Parámetros, valores paramétricos y lista de observación

24. Los legisladores acordaron actualizar las normas de calidad con arreglo a las recomendaciones de la OMS, es decir, conforme a los conocimientos científicos existentes y al principio de cautela.
25. Respecto de determinados parámetros, la Directiva sobre el agua potable aplicará criterios aún más estrictos. Así sucede en el caso del plomo, respecto del cual la OMS recomendó mantener el actual valor paramétrico de 10 µg/l; sin embargo, la posición del Consejo en primera lectura establece el valor paramétrico para el plomo en 5 µg/l, aunque los Estados miembros dispondrán de un período transitorio de quince años para alcanzar dicho valor. Además, el valor de 5 µg/l seguirá siendo indicativo en relación con los sistemas de distribución domiciliaria, ya que los Estados miembros no siempre tienen la autoridad necesaria para imponer la sustitución de tuberías de plomo en viviendas y edificios privados. No obstante, para todos los materiales nuevos que entren en contacto con agua potable, el valor de 5 µg/l se aplicará a partir de la fecha de entrada en vigor de la Directiva.

26. Con el fin de atender a la creciente preocupación pública por los efectos de los compuestos emergentes, como los alteradores endocrinos, los productos farmacéuticos y los microplásticos, los colegisladores acordaron añadir a la Directiva sobre el agua potable el mecanismo de la lista de observación. El artículo 13 establece el mecanismo de la lista de observación, que permitirá a los Estados miembros responder a las crecientes preocupaciones de manera dinámica y flexible.
27. En relación con los alteradores endocrinos, se incluirán en la lista de observación dos compuestos representativos, el nonilfenol y el beta-estradiol. En el anexo I, parte B, se incluirá un alterador endocrino adicional, el bisfenol A, con un valor límite sanitario de 2,5 µg/l, y la Comisión estará facultada para modificar su valor paramétrico mediante un acto delegado. También mediante un acto delegado, en un plazo de tres años, la Comisión adoptará una metodología para medir los microplásticos con vistas a incluirlos en la lista de observación.
28. También se exigirá a los Estados miembros que controlen las sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS). En la posición del Consejo en primera lectura se pide a la Comisión que elabore directrices técnicas para el control de dichas sustancias en un plazo de tres años. Una vez que la Comisión haya elaborado las directrices técnicas, los Estados miembros podrán elegir entre dos métodos de medición de PFAS: «total de PFAS», con un valor paramétrico de 0.50 µg/l o «suma de PFAS», con el valor paramétrico de 0.10 µg/l, con referencia a las veinte sustancias enumeradas en la parte B del anexo III.
29. Por último, en relación con el control, los colegisladores acordaron también volver a establecer, en el control que deben realizar los Estados miembros, los parámetros indicadores, que están presentes en la actual Directiva sobre el agua potable pero habían sido suprimidos por la Comisión en su propuesta de refundición.

Otras cuestiones importantes

30. En la posición del Consejo en primera lectura se abordan otras cuestiones importantes acerca de las cuales los representantes del Consejo y del Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo en los diálogos tripartitos.

Transparencia y acceso a la información

31. Con el fin de aumentar el uso del agua del grifo y contribuir así a reducir la basura plástica y las emisiones de gases de efecto invernadero, el público debe disponer de información actualizada sobre la calidad del agua que consume. Los legisladores acordaron que dicha información sea accesible en línea, de manera intuitiva y personalizada, para los consumidores. Los ciudadanos tendrán acceso a los resultados de los programas de control, a información sobre los tipos de tratamiento y de desinfección del agua utilizados, a los datos relativos a la superación de los valores paramétricos pertinentes para la salud humana, a la información pertinente sobre la evaluación del riesgo y gestión del riesgo del sistema de suministro, a asesoramiento sobre la forma de reducir el consumo de agua y evitar riesgos para la salud derivados del agua estancada y también a información adicional que pueda ser útil para el público, por ejemplo, sobre indicadores como el hierro, la dureza, los minerales, etc., que suelen influir en la percepción que tienen los consumidores del agua del grifo. Asimismo, en respuesta a los intereses de los consumidores sobre cuestiones relacionadas con el agua, se les debe proporcionar acceso, previa solicitud, a los datos históricos de que se disponga sobre resultados de los controles y valores excesivos.

Acceso a la justicia

32. La posición del Consejo en primera lectura hace referencia al acceso a la justicia en un nuevo considerando (47), como ocurre en otros actos legislativos recientes de la UE en materia de medio ambiente. Esto obedece a que todos los Estados miembros son partes en el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, conocido también como Convenio de Aarhus. Dado que todos los Estados miembros de la UE cuentan con sistemas nacionales que funcionan correctamente para garantizar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, los legisladores acordaron que no era necesario establecer obligaciones específicas sobre el acceso a la justicia en la parte operativa de la Directiva sobre el agua potable.

33. El considerando (47) sobre el acceso a la justicia recuerda además que la Comisión, en su Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo de 11 de diciembre de 2019, afirma que «considerará la posibilidad de revisar el Reglamento Aarhus para mejorar el acceso a los mecanismos de recurso administrativo y judicial al nivel de la UE por parte de los ciudadanos y las ONG que tengan dudas sobre la legalidad de las decisiones que afecten al medio ambiente». Los colegisladores hacen constar además que es importante que la Comisión también tome medidas para mejorar el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos y las ONG ante los tribunales nacionales de todos los Estados miembros.

Evaluación y revisión

34. El artículo 19 dispone, en sus apartados 1 y 2, que la Comisión debe llevar a cabo una evaluación de la Directiva sobre el agua potable en un plazo de doce años a partir del fin del plazo de transposición, y también especifica los elementos en los que puede basarse esta evaluación. Además, el apartado 3 de dicho artículo establece que, en un plazo de seis años, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre el riesgo potencial que suponen para las fuentes de agua destinada al consumo humano los microplásticos, los medicamentos y, en su caso, los nuevos contaminantes que puedan aparecer y empiecen a suscitar preocupación.
35. El artículo 20 establece que, cada cinco años como mínimo, la Comisión revisará los anexos I y II a tenor del progreso científico y técnico y del planteamiento de la seguridad del agua basado en el riesgo aplicado por los Estados miembros.

IV. CONCLUSIÓN

36. La posición del Consejo en primera lectura respecto de la Directiva sobre el agua potable refleja plenamente el acuerdo transaccional alcanzado en las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo, facilitado por la Comisión. Una vez adoptadas, las modificaciones propuestas de la actual Directiva sobre el agua potable subsanarán todas las deficiencias detectadas en su evaluación REFIT y aumentarán notablemente el nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana frente a los efectos adversos del agua potable contaminada.