



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 8 octobre 2020
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2017/0332(COD)

6230/20
ADD 1

ENV 95
SAN 55
CONSOM 31
CODEC 127

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la
qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte)

– Projet d'exposé des motifs du Conseil

I. INTRODUCTION

1. Le 1^{er} février 2018, la Commission a soumis sa proposition de refonte de la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine¹, dite "directive relative à l'eau potable".
2. Lors de sa session du 5 mars 2019, le Conseil a marqué son accord sur une orientation générale² donnant à la présidence le mandat de poursuivre les négociations avec le Parlement européen.
3. Le Parlement européen a adopté sa position en première lecture le 28 mars 2019³. Le rapport contenait 160 amendements à la proposition de la Commission.
4. Cinq trilogues ont eu lieu, respectivement le 7 octobre, le 22 octobre, le 19 novembre, le 3 décembre et le 18 décembre 2019. La présidence a proposé des mandats révisés au Coreper lors de ses réunions des 15 novembre, 27 novembre et 18 décembre 2019. Parallèlement aux trilogues politiques, de nombreuses réunions tripartites techniques ont également eu lieu.
5. Le 5 février 2020, le Comité des représentants permanents a procédé à une analyse du texte en vue d'un accord et a approuvé le compromis final résultant des trilogues⁴. Le texte approuvé contenant les dispositions renumérotées a été distribué en annexe du document 6060/1/20 REV 1.

¹ Doc. 5846/18 + ADD 1 à ADD 5.

² Doc. 6876/1/19 REV 1.

³ Doc. 7750/19.

⁴ Doc. 5813/20.

6. Le 18 février 2020, la commission ENVI du Parlement européen a approuvé le texte. Le même jour, le président de la commission ENVI a ensuite envoyé une lettre au président du Comité des représentants permanents indiquant que, sous réserve de vérification par les juristes- linguistes, il recommanderait à la commission ENVI et à la plénière d'adopter la position du Conseil sans amendements.
7. Le Conseil a confirmé l'accord politique le 5 mars 2020⁵.
8. Lors de ses travaux, le Conseil a tenu compte de l'avis adopté le 11 juillet 2018 par le Comité économique et social européen⁶ ainsi que de celui adopté le 16 mai 2018 par le Comité des régions⁷.

II. OBJECTIF

9. L'objectif général de la proposition de refonte est de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine contre les effets néfastes de l'eau potable contaminée. La révision en cours vise aussi à donner suite à la toute première initiative citoyenne européenne à avoir abouti: "Right2Water"⁸.
10. À la suite d'une consultation publique à l'échelle de l'Union et d'une évaluation au titre du programme pour une réglementation affûtée et performante ("évaluation REFIT") de la directive 98/83/CE⁹, il est apparu que quatre domaines de la directive relative à l'eau potable pouvaient être améliorés. Afin de remédier aux lacunes constatées, la proposition de refonte actualise les normes de qualité de l'eau, introduit une approche fondée sur les risques pour la surveillance de l'eau, améliore les informations sur la qualité de l'eau fournies aux consommateurs ainsi que l'accès à l'eau. En outre, la proposition fixe également des exigences minimales en matière d'hygiène pour les matériaux en contact avec l'eau potable.

⁵ Doc. 6060/1/20 REV 1.

⁶ Doc. NAT/733-EESC-2018-01285.

⁷ Doc. CDR 924/2018.

⁸ COM(2014)177 final.

⁹ SWD(2016) 428 final.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

A) Considérations générales

11. Sur la base de la proposition de la Commission, le Parlement européen et le Conseil ont mené des négociations en vue de la conclusion d'un accord au stade de la position du Conseil en première lecture. Le texte du projet de position du Conseil reflète pleinement le compromis intervenu entre les deux colégislateurs.

B) Principales questions de fond

11. L'accord intervenu lors du trilogue du 18 décembre 2019, qui ressort de la position adoptée par le Conseil en première lecture, contient les principaux domaines stratégique suivants:

Accès à l'eau

12. La Commission a inclus des dispositions relatives à l'accès à l'eau dans sa proposition de refonte en réponse à l'initiative citoyenne européenne intitulée "Right2Water". L'accès à l'eau est une question à laquelle les deux colégislateurs accordent la plus haute importance. L'accord conclu ajoute un objectif à la directive relative à l'eau potable. L'article 1^{er} dispose désormais que la directive poursuit deux objectifs principaux: 1) protéger la santé humaine des effets néfastes des eaux contaminées destinées à la consommation humaine et 2) améliorer l'accès à ces eaux.

13. En outre, l'article 16, paragraphe 1, dispose que les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour préserver ou améliorer l'accès de tous aux eaux, en particulier des groupes vulnérables et marginalisés tels qu'ils sont définis par les États membres. Le paragraphe 2 prévoit un certain nombre de mesures visant à promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet, mais seule l'installation d'équipements intérieurs ou extérieurs dans les espaces publics est obligatoire et subordonnée à la faisabilité technique, d'une manière qui soit proportionnée et compte tenu des conditions locales spécifiques, telles que le climat et la géographie. Les autres mesures sont facultatives. Les États membres devront également encourager la fourniture d'eau du robinet dans les administrations et les bâtiments publics. Enfin, l'article 16, paragraphe 3, dispose que l'appui aux communautés locales doit être facilité, mais la nature de cet appui est laissée à la discrétion des États membres.

Approche fondée sur les risques

14. L'un des principaux objectifs de la proposition de refonte est la mise en place d'une approche de la gestion de l'eau qui soit fondée sur les risques. Toutefois, les colégislateurs ont considéré que l'élément de gestion des risques était exprimé de manière assez faible dans la proposition de la Commission. Les nombreuses modifications apportées aux articles 7, 8 et 9 et aux considérants et définitions correspondants dans la position du Conseil en première lecture visent à renforcer l'approche fondée sur les risques et à recenser et définir clairement tous ses éléments sur la base de l'approche des plans de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau de l'Organisation mondiale de la santé.
15. Une approche fondée sur les risques devrait consister non seulement en un recensement des risques, mais aussi en la gestion de ces risques, notamment par la mise en œuvre de mesures visant à les prévenir ou à les atténuer. La surveillance n'est pas un objectif en soi, mais devrait faire partie d'un système de gestion et prendre la forme d'un instrument de vérification de la conformité. Dans l'ensemble, les modifications proposées par les colégislateurs à ces articles visent à mettre en place un système intégré de gestion de la qualité pour toute la chaîne d'approvisionnement en eau potable, c'est-à-dire depuis la zone de captage, jusqu'au point de conformité, en passant par le prélèvement, le traitement, le stockage et la distribution, c'est-à-dire de la source au robinet.

16. Le renforcement du lien entre la directive relative à l'eau potable et la directive-cadre sur l'eau ainsi que l'harmonisation de la formulation utilisée dans ces deux textes législatifs ont également fait l'objet d'une attention particulière. Il importe que les dispositions de ces deux directives se complètent mutuellement sans se chevaucher.

Matériaux entrant en contact avec l'eau

17. L'article 10 de l'actuelle directive relative à l'eau potable fait obligation aux États membres de protéger la santé humaine en ce qui concerne les substances et matériaux entrant en contact avec les eaux destinées à la consommation humaine, mais laisse la mise en œuvre de cette exigence à leur discrétion. L'absence de reconnaissance mutuelle des systèmes nationaux d'autorisation des États membres relatifs aux produits entrant en contact avec l'eau potable est apparue comme l'une des principales lacunes de la directive actuelle au cours de son évaluation. Dans le cadre du système actuel, les produits doivent être soumis à des procédures d'essai qui diffèrent d'un État membre à l'autre, avant d'être mis sur le marché. Ces procédures nationales d'essai ont été reconnues comme étant une charge administrative et un obstacle au marché intérieur, entraînant des coûts importants pour l'industrie.
18. La proposition de refonte présentée par la Commission a suggéré d'harmoniser les méthodes d'essai concernant les produits entrant en contact avec l'eau potable, par une normalisation dans le cadre du règlement sur les produits de construction. Un mandat de normalisation, qui devra être délivré dans le cadre du règlement sur les produits de construction, définirait les spécifications techniques et les méthodes à suivre pour tester les produits entrant en contact avec l'eau potable et vérifier leur conformité avec les exigences en matière d'hygiène et de sécurité.
19. Les colégislateurs ont estimé que le règlement sur les produits de construction était conçu pour harmoniser les essais et la déclaration des performances, mais qu'il n'était pas adapté à la protection d'aspects liés à la santé. En outre, l'approche suivie dans le règlement sur les produits de construction n'englobe pas tous les produits de la source au robinet. La position du Conseil en première lecture insère dès lors de nouvelles dispositions dans cette directive, à savoir les articles 11 et 12, afin de fixer des exigences en matière d'hygiène. Le cadre général sera établi au moyen d'actes d'exécution et d'actes délégués établissant:
- des listes positives européennes de substances de départ ou compositions dont l'utilisation est autorisée pour la fabrication de matériaux;
 - des méthodes communes pour procéder aux essais et à l'approbation de ces substances ou compositions;

- des procédures et des méthodes pour procéder aux essais et à l'approbation des matériaux au stade du produit fini;
- la procédure régissant les demandes d'ajout ou de suppression de substances de départ ou de compositions sur les listes positives européennes;
- des procédures d'évaluation de la conformité;
- un marquage des produits entrant en contact avec l'eau potable pour en indiquer la conformité avec cette directive.

20. L'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) proposera la première liste positive européenne à la Commission. Par ailleurs, l'ECHA réexaminera toutes les substances, compositions et constituants figurant sur les listes positives européennes et rendra un avis à leur propos, au plus tard quinze ans après leur adoption. Dans un délai de neuf ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite directive, la Commission réexaminera le fonctionnement du système et présentera un rapport au Parlement et au Conseil.

Dérogations

21. Bien que l'actuelle directive relative à l'eau potable ait prévu la possibilité pour les États membres de demander des dérogations sous certaines conditions, la proposition de refonte de la Commission n'incluait pas de dérogations, car cette législation était en vigueur depuis plus de 20 ans et seul un très petit nombre de dérogations est encore en cours. Les colégislateurs ont toutefois décidé de réintroduire des dérogations, mais de les limiter à de nouvelles zones de captage, à de nouvelles sources de pollution et à de nouveaux paramètres. En outre, une disposition a été introduite pour permettre aux États membres d'accorder une dérogation en cas de situation imprévue et exceptionnelle dans une zone existante de captage qui pourrait conduire à un dépassement temporaire des valeurs paramétriques. Ce dernier type de dérogation ne peut pas être renouvelé.

Fuites

22. La question des fuites était également absente de la proposition de refonte de la Commission. Toutefois, au cours des négociations en trilogue, il est apparu que ce problème devait également être traité dans le cadre de la directive relative à l'eau potable. Par conséquent, la position du Conseil en première lecture introduit une nouvelle disposition au titre de l'article 4, qui impose aux États membres d'évaluer le niveau des fuites d'eau sur leur territoire dans un délai de trois ans et de communiquer ces résultats à la Commission. L'évaluation du niveau des fuites doit être effectuée à l'aide de l'indice de fuites structurelles (IFS) ou d'une autre méthode appropriée.
23. Sur la base des évaluations effectuées par les États membres, la Commission disposera de cinq ans pour fixer, par un acte délégué, une valeur seuil moyenne pour les fuites et, dans un délai de deux ans à compter de l'adoption dudit acte délégué, les États membres ayant un taux de fuite supérieur au seuil moyen fixé seront tenus d'élaborer un plan d'action visant à réduire ce taux.

Paramètres, valeurs paramétriques et liste de vigilance

24. Les colégislateurs sont convenus de mettre à jour les normes de qualité sur la base des recommandations de l'Organisation mondiale de la santé, c'est-à-dire en suivant les connaissances scientifiques existantes et le principe de précaution.
25. Pour certains paramètres, la directive relative à l'eau potable appliquera une approche encore plus stricte. C'est le cas du plomb, pour lequel l'OMS a recommandé de conserver la valeur paramétrique actuelle de 10 µg/l. La position du Conseil en première lecture fixe cependant la valeur paramétrique pour le plomb à 5 µg/l, mais les États membres disposeront d'une période de transition de quinze ans pour atteindre cette valeur. En outre, la valeur de 5 µg/l restera indicative pour ce qui est des installations privées de distribution, étant donné que les États membres ne disposent pas toujours du pouvoir nécessaire pour imposer le remplacement des canalisations en plomb dans les habitations et les bâtiments privés. Néanmoins, pour tous les nouveaux matériaux entrant en contact avec l'eau potable, la valeur de 5 µg/l s'appliquera à partir de la date d'entrée en vigueur de la directive.

26. Afin de répondre aux préoccupations croissantes du public concernant les effets des composés émergents, tels que les perturbateurs endocriniens, les produits pharmaceutiques et les microplastiques, les colégislateurs ont décidé d'ajouter à la directive relative à l'eau potable un mécanisme prévoyant une liste de vigilance. L'article 13 établit un mécanisme prévoyant une liste de vigilance qui permettra aux États membres de répondre à ces inquiétudes grandissantes de manière dynamique et flexible.
27. En ce qui concerne les perturbateurs endocriniens, deux composés représentatifs, le nonylphénol et le bêta-œstradiol, seront inclus dans la liste de vigilance. Un perturbateur endocrinien supplémentaire, le bisphénol A, sera inscrit à l'annexe I, partie B, avec une valeur pertinente pour la santé de 2,5 µg/l, et la Commission est habilitée à modifier sa valeur paramétrique par un acte délégué. Toujours par un acte délégué, dans un délai de trois ans, la Commission adoptera une méthode de mesure des microplastiques en vue de les inclure dans la liste de vigilance.
28. Les États membres seront également tenus de surveiller les substances alkylées per- et polyfluorées (PFAS). Dans sa position en première lecture, le Conseil demande à la Commission d'élaborer des lignes directrices techniques pour surveiller ces substances dans un délai de trois ans. Lorsque la Commission aura élaboré les lignes directrices techniques, les États membres pourront choisir entre deux méthodes de mesure des PFAS: total PFAS avec une valeur paramétrique de 0,50 µg/l et somme des PFAS avec la valeur paramétrique de 0,10 µg/l, pour ce qui a trait aux 20 substances énumérées dans la partie B de l'annexe III.
29. Enfin, en ce qui concerne la surveillance, les colégislateurs sont également convenus de réintroduire des paramètres indicateurs pour ce qui est de la surveillance à effectuer par les États membres. Ces paramètres figurent dans l'actuelle directive relative à l'eau potable mais avaient été supprimés par la Commission dans sa proposition de refonte.

Autres points importants

30. La position du Conseil en première lecture traite également d'autres points importants sur lesquels les représentants du Conseil et du Parlement européen ont trouvé un accord au cours des négociations en trilogue.

Transparence et accès à l'information

31. Afin d'accroître l'utilisation de l'eau du robinet et de contribuer ainsi à réduire les déchets plastiques et les émissions de gaz à effet de serre, le public devrait disposer d'informations actualisées sur la qualité de l'eau qu'il consomme. Les colégislateurs sont convenus que ces informations devraient être publiées en ligne à l'intention des consommateurs, sous une forme conviviale et adaptée. Les citoyens auront accès aux résultats des programmes de surveillance, à des informations sur les procédés de traitement ou de désinfection de l'eau appliqués, à des informations relatives au dépassement des valeurs paramétriques pertinentes pour la santé humaine, à des informations pertinentes sur l'évaluation et la gestion des risques liés au système d'approvisionnement, à des conseils sur les moyens de réduire la consommation d'eau et d'éviter les risques pour la santé liés aux eaux stagnantes, mais également à des informations supplémentaires susceptibles d'être utiles au public, telles que des informations sur des indicateurs comme le fer, la dureté et les minéraux, qui influencent souvent la perception qu'ont les consommateurs de l'eau du robinet. En outre, pour répondre à l'intérêt des consommateurs pour les questions liées à l'eau, il convient de donner accès, aux consommateurs qui le demandent, aux données historiques disponibles concernant les résultats de la surveillance et les dépassements.

Accès à la justice

32. La position du Conseil en première lecture fait référence à l'accès à la justice dans un nouveau considérant 47, comme c'est le cas d'autres actes législatifs récents de l'UE en matière d'environnement. Cela reflète la situation dans laquelle tous les États membres sont parties à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus) de la CEE-ONU. Étant donné que tous les États membres de l'UE disposent de systèmes nationaux efficaces pour garantir l'accès à la justice en matière d'environnement, les colégislateurs sont convenus qu'il n'était pas nécessaire de prévoir des obligations spécifiques en matière d'accès à la justice dans le dispositif de la directive relative à l'eau potable.

33. Le considérant 47 sur l'accès à la justice rappelle également que la Commission a indiqué, dans sa communication du 11 décembre 2019 sur un pacte vert pour l'Europe, qu'elle envisagerait de réviser le règlement Aarhus afin d'améliorer l'accès au contrôle administratif et juridictionnel au niveau de l'UE pour les citoyens et les ONG qui ont des doutes sur la légalité des décisions ayant des incidences sur l'environnement. Les colégislateurs reconnaissent par ailleurs qu'il importe que la Commission prenne également des mesures pour améliorer l'accès à la justice des citoyens et des ONG devant les juridictions nationales de tous les États membres.

Évaluation et réexamen

34. L'article 19, paragraphes 1 et 2, dispose que la Commission doit procéder à une évaluation de la directive relative à l'eau potable dans un délai de douze ans après la date limite de transposition, et précise les éléments sur lesquels cette évaluation peut être fondée. En outre, le paragraphe 3 dispose que, dans un délai de six ans, la Commission doit présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil sur le danger potentiel que peuvent représenter, pour les sources d'eau destinées à la consommation humaine, les microplastiques, les produits pharmaceutiques et d'autres nouveaux contaminants préoccupants.
35. L'article 20 prévoit qu'au moins tous les cinq ans, la Commission réexamine les annexes I et II à la lumière du progrès scientifique et technique ainsi que de l'approche des États membres fondée sur les risques en matière de sécurité sanitaire des eaux.

IV. CONCLUSION

36. La position du Conseil en première lecture sur la directive relative à l'eau potable reflète le compromis intervenu dans les négociations entre le Conseil et le Parlement européen, avec l'aide de la Commission. Une fois adoptées, les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'actuelle directive relative à l'eau potable remédieront à toutes les lacunes recensées dans son évaluation REFIT et augmenteront considérablement le niveau de protection de l'environnement et de la santé humaine contre les effets néfastes de l'eau potable contaminée.