

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 14/2020 w pierwszym czytaniu w odniesieniu do przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona)

(2020/C 410/02)

I. WPROWADZENIE

1. W dniu 1 lutego 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona) ⁽¹⁾, czyli tzw. dyrektywy o wodzie pitnej.
2. Na posiedzeniu w dniu 5 marca 2019 r. Rada uzgodniła podejście ogólne ⁽²⁾ dające prezydencji mandat do prowadzenia negocjacji z Parlamentem Europejskim.
3. Parlament Europejski przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu w dniu 28 marca 2019 r. ⁽³⁾ Sprawozdanie zawierało 160 poprawek do wniosku Komisji.
4. Pięć rund rozmów trójstronnych odbyło się w dniach 7 października, 22 października, 19 listopada, 3 grudnia i 18 grudnia 2019 r. Prezydencja zaproponowała zmienione mandaty Coreperowi na posiedzeniach w dniach 15 listopada, 27 listopada i 18 grudnia 2019 r. Oprócz rozmów trójstronnych na szczeblu politycznym zorganizowano wiele technicznych posiedzeń trójstronnych.
5. W dniu 5 lutego 2020 r. Komitet Stałych Przedstawicieli przeprowadził analizę tekstu w celu osiągnięcia porozumienia i zatwierdził ostateczny kompromis będący wynikiem rozmów trójstronnych ⁽⁴⁾. Zatwierdzony tekst, w którym zmieniono numerację przepisów, dystrybuowano tego samego dnia jako załącznik do dok. 6060/1/20 REV 1.
6. W dniu 18 lutego 2020 r. przedmiotowy tekst zatwierdziła Komisja ENVI w Parlamencie Europejskim. Następnie, w tym samym dniu, przewodniczący Komisji ENVI przesłał przewodniczącemu Komitetu Stałych Przedstawicieli pismo, w którym stwierdził, że z zastrzeżeniem weryfikacji przez prawników lingwistów będzie rekomendował wspomnianej komisji i zgromadzeniu plenarnemu przyjęcie stanowiska Rady bez poprawek.
7. Rada potwierdziła porozumienie polityczne w dniu 5 marca 2020 r. ⁽⁵⁾
8. Podczas prac Rada uwzględniła opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 11 lipca 2018 r. ⁽⁶⁾ oraz opinię Komitetu Regionów z dnia 16 maja 2018 r. ⁽⁷⁾

II. CEL

9. Ogólnym celem zmienionej dyrektywy jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i zdrowia przed szkodliwymi skutkami zanieczyszczeń w wodzie pitnej. Obecny przegląd dyrektywy jest też efektem europejskiej inicjatywy obywatelskiej pod nazwą „Right2Water” – pierwszej takiej inicjatywy zakończonej powodzeniem ⁽⁸⁾.
10. Po przeprowadzeniu ogólnounijnych konsultacji publicznych oraz dokonaniu oceny sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) dyrektywy 98/83/WE ⁽⁹⁾ okazało się, że można wprowadzić poprawki w czterech obszarach dyrektywy o wodzie pitnej. Aby zaradzić stwierdzonym niedociągnięciom, we wniosku dotyczącym przekształcenia zaktualizowano normy jakości wody, wprowadzono podejście do monitorowania wody oparte na analizie ryzyka, przewidziano udoskonalenie informacji o jakości wody dostarczanych konsumentom oraz poprawę dostępu do wody. Ponadto określono również minimalne wymagania higieniczne dotyczące materiałów mających kontakt z wodą pitną.

⁽¹⁾ Dok. 5846/18 + ADD 1–5.

⁽²⁾ Dok. 6876/1/19 REV 1.

⁽³⁾ Dok. 7750/19.

⁽⁴⁾ Dok. 5813/20.

⁽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. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

A) Uwagi ogólne

11. Opierając się na wniosku Komisji, Parlament i Rada prowadziły negocjacje w celu osiągnięcia porozumienia na etapie przyjmowania przez Radę stanowiska w pierwszym czytaniu. Tekst projektu stanowiska Rady w pełni odzwierciedla kompromis osiągnięty między tymi dwoma współprawodawcami.

B) Kluczowe zagadnienia polityczne

12. Porozumienie osiągnięte podczas rozmów trójstronnych w dniu 18 grudnia 2019 r., odzwierciedlone w stanowisku Rady w pierwszym czytaniu, zawiera następujące kluczowe elementy polityki:

Dostęp do wody

13. W odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską „Right2Water” Komisja zawarła w swoim wniosku dotyczącym przekształcenia przepisy dotyczące dostępu do wody. Dostęp do wody jest kwestią najwyższej wagi dla obu współprawodawców. Osiągnięte porozumienie dodaje do dyrektywy o wodzie pitnej jeszcze jeden cel. Artykuł 1 stanowi obecnie, że dyrektywa ma dwa główne cele: (1) ochronę zdrowia ludzkiego przed szkodliwymi skutkami zanieczyszczeń w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz (2) poprawę dostępu do takiej wody.

14. Ponadto art. 16 ust. 1 stanowi, że państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu utrzymania lub poprawy dostępu do wody dla wszystkich, w szczególności dla słabszych grup społecznych i grup zmarginalizowanych, określonych przez państwa członkowskie. W ust. 2 przewidziano szereg środków mających na celu propagowanie korzystania z wody wodociągowej, jednak obowiązkowe jest jedynie stworzenie w przestrzeni publicznej, tam gdzie jest to technicznie wykonalne, instalacji w budynkach lub na zewnątrz, w sposób proporcjonalny i z uwzględnieniem szczególnych warunków lokalnych, takich jak klimat i geografia. Pozostałe środki są fakultatywne. Państwa członkowskie będą również musiały zachęcać do udostępniania wody wodociągowej w budynkach administracji i użyteczności publicznej. Wreszcie art. 16 ust. 3 stanowi, że należy wspomagać społeczności lokalne, ale charakter takiej pomocy pozostaje w gestii państw członkowskich.

Podjęcie oparte na ryzyku

15. Jednym z głównych celów wniosku w sprawie przekształcenia jest ustanowienie podejścia do gospodarowania wodą opartego na analizie ryzyka. Współprawodawcy stwierdzili jednak, że element zarządzania ryzykiem został we wniosku Komisji raczej słabo zaznaczony. Liczne zmiany w art. 7, 8 i 9 oraz odnośnych motywach i definicjach przedstawione w stanowisku Rady w pierwszym czytaniu mają na celu wzmocnienie podejścia opartego na analizie ryzyka oraz jasne określenie i zdefiniowanie wszystkich jego elementów na podstawie podejścia przewidzianego w planie bezpieczeństwa wody stosowanego przez Światową Organizację Zdrowia.

16. Podejście oparte na analizie ryzyka powinno polegać nie tylko na identyfikowaniu ryzyka, ale również na zarządzaniu nim, w szczególności poprzez wdrożenie środków mających na celu zapobieganie zagrożeniom lub ich ograniczanie. Monitorowanie nie jest celem samym w sobie, ale powinno być częścią systemu zarządzania i stanowić jedno z narzędzi kontroli zgodności. Ogólnie rzecz biorąc, zmiany zaproponowane przez współprawodawców w tych artykułach mają na celu opracowanie zintegrowanego systemu zarządzania jakością dla całego łańcucha dostaw wody pitnej, czyli od obszaru zlewni, poboru, uzdatniania, magazynowania i dystrybucji do punktu zgodności, tj. od źródła do kranu.

17. Zwrócono też uwagę na wzmocnienie związku między dyrektywą o wodzie pitnej a ramową dyrektywą wodną oraz na wzajemne dostosowanie sformułowań użytych w obu aktach prawnych. Ważne jest, aby przepisy tych dwóch dyrektyw wzajemnie się uzupełniały, nie nakładając się na siebie.

Materiały mające kontakt z wodą

18. Art. 10 obowiązującej dyrektywy o wodzie pitnej nakłada na państwa członkowskie obowiązek ochrony zdrowia ludzkiego w odniesieniu do substancji i materiałów mających kontakt z wodą przeznaczoną do spożycia przez ludzi, ale pozostawia wdrożenie tego wymogu w gestii państw członkowskich. Brak wzajemnego uznawania krajowych systemów zatwierdzania wyrobów mających kontakt z wodą pitną w państwach członkowskich uznano podczas oceny obowiązującej dyrektywy za jedno z istotnych niedociągnięć. W ramach obecnego systemu wyroby te muszą zostać poddane badaniom, zanim zostaną wprowadzone do obrotu, ale badania te różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Takie krajowe procedury badania uznano za obciążenie administracyjne i przeszkodę dla rynku wewnętrznego, powodujące znaczne koszty dla przemysłu.

19. Proponowane przez Komisję przekształcenie dyrektywy obejmuje zharmonizowanie metod badania wyrobów mających kontakt z wodą pitną poprzez normalizację na podstawie rozporządzenia w sprawie wyrobów budowlanych (CPR). Zlecenie normalizacji, które ma być wydawane na podstawie CPR, określałoby techniczne specyfikacje i metody testowania wyrobów mających kontakt z wodą pitną pod względem ich zgodności z wymaganiami w zakresie higieny i bezpieczeństwa.

20. Współprawodawcy byli zdania, że rozporządzenie w sprawie wyrobów budowlanych ma na celu harmonizację badań i deklaracji właściwości użytkowych, ale nie jest odpowiednie do ochrony zdrowia. Ponadto podejście oparte na rozporządzeniu w sprawie wyrobów budowlanych nie obejmuje wszystkich wyrobów od źródła do kranu. Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu wprowadza zatem do tej dyrektywy nowe przepisy, tj. art. 11 i 12, w celu określenia wymagań higienicznych. Ogólne ramy zostaną ustanowione w drodze aktów wykonawczych i delegowanych określających:

- europejskie wykazy pozytywne substancji wyjściowych lub składów zatwierdzonych do stosowania w produkcji materiałów,
- wspólne metodyki badania i zatwierdzania takich substancji lub składów,
- procedury i metody badania i zatwierdzania materiałów w ich ostatecznej postaci,
- procedurę składania wniosków o umieszczenie lub usunięcie substancji wyjściowych i składów z europejskich wykazów pozytywnych,
- procedury oceny zgodności;
- oznakowanie dla wyrobów mających kontakt z wodą pitną ze wskazaniem zgodności z dyrektywą o wodzie pitnej.

21. Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) zaproponuje Komisji pierwszy europejski wykaz pozytywny. ECHA dokona również przeglądu i wyda opinię na temat wszystkich substancji, składów i składników zawartych w europejskich wykazach pozytywnych w terminie 15 lat od daty przyjęcia tych wykazów. W terminie 9 lat od wejścia w życie niniejszej dyrektywy Komisja dokona przeglądu funkcjonowania systemu i przedstawi sprawozdanie Parlamentowi i Radzie.

Odstępstwa

22. Chociaż obecna dyrektywa o wodzie pitnej przewidywała możliwość ubiegania się przez państwa członkowskie o odstępstwa pod pewnymi warunkami, wniosek Komisji dotyczący przekształcenia nie zawierał odstępstw, ponieważ przepisy obowiązują od ponad 20 lat i jedynie niewielka liczba odstępstw ma nadal zastosowanie. Współprawodawcy postanowili jednak ponownie wprowadzić odstępstwa, lecz ograniczyć je do nowych obszarów zlewni, nowych źródeł zanieczyszczeń i nowych parametrów. Ponadto wprowadzono przepis umożliwiający państwom członkowskim przyznanie odstępstwa w przypadku, gdy w istniejącym obszarze zlewni dojdzie do nieprzewidzianej i wyjątkowej sytuacji, która może prowadzić do tymczasowego przekroczenia wartości parametrycznych. Ten ostatni rodzaj odstępstwa nie podlega przedłużeniu.

Przecieki

23. We wniosku Komisji dotyczącym przekształcenia nie uwzględniono kwestii przecieków. Podczas negocjacji trójstronnych okazało się jednak, że problem ten powinien również zostać ujęty w dyrektywie o wodzie pitnej. W związku z tym stanowisko Rady w pierwszym czytaniu wprowadza w art. 4 nowy przepis, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzenia w terminie trzech lat oceny poziomu przecieków wody na ich terytorium oraz przekazania tych wyników Komisji. Ocenę stopnia przecieku wody należy przeprowadzić przy użyciu wskaźnika strat wody z infrastruktury (ILI) lub innej odpowiedniej metody.

24. Na podstawie ocen przeprowadzonych przez państwa członkowskie Komisja będzie miała 5 lat na ustanowienie, w drodze aktu delegowanego, średniej wartości progowej dla przecieków, a w terminie 2 lat od przyjęcia tego aktu delegowanego państwa członkowskie, w których wskaźnik strat wody przekracza określony średni próg, będą musiały opracować plan działania na rzecz obniżenia ich stopnia przecieków.

Parametry, wartości parametryczne i lista obserwacyjna

25. Współprawodawcy uzgodnili aktualizację norm jakości w oparciu o zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia, tj. w oparciu o istniejącą wiedzę naukową i zasadę ostrożności.

26. Co do niektórych parametrów w dyrektywie o wodzie pitnej zastosowane zostanie jeszcze bardziej rygorystyczne podejście. Tak jest w przypadku ołowiu, co do którego WHO zaleciła utrzymanie obecnej wartości parametrycznej wynoszącej 10 µg/l, jednak stanowisko Rady ustala wartość parametryczną dla ołowiu na poziomie 5 µg/l; państwa członkowskie będą dysponować 15-letnim okresem przejściowym na osiągnięcie takiej wartości. Ponadto wartość 5 µg/l pozostanie wartością zakładaną, jeśli chodzi o wewnętrzne instalacje wodociągowe, ponieważ państwa członkowskie nie zawsze mają uprawnienia niezbędne do nałożenia obowiązku wymiany rur ołowianych w prywatnych domach i budynkach. Niemniej jednak w odniesieniu do wszystkich nowych materiałów mających kontakt z wodą pitną od dnia wejścia w życie przedmiotowej dyrektywy będzie miała zastosowanie wartość 5 µg/l.

27. W odpowiedzi na rosnące zaniepokojenie opinii publicznej skutkami związków budzących nowe obawy, takich jak substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego, produkty farmaceutyczne i mikrodrobiny plastiku, współprawodawcy uzgodnili dodanie do dyrektywy o wodzie pitnej mechanizmu listy obserwacyjnej. W art. 13 ustanowiono mechanizm listy obserwacyjnej, który pozwoli w dynamiczny i elastyczny sposób reagować na rosnące obawy.

28. W odniesieniu do substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego na listę obserwacyjną zostaną wpisane dwa reprezentatywne związki: nonylofenol i beta-estradiol. Dodatkowa substancja zaburzająca funkcjonowanie układu hormonalnego, bisfenol A, zostanie umieszczona w załączniku I część B, z wartością dotyczącą zdrowia wynoszącą 2,5 µg/l, a Komisja jest uprawniona do zmiany tej wartości parametrycznej w drodze aktu delegowanego. Również w drodze aktu delegowanego, w terminie trzech lat, Komisja przyjmie metodykę pomiaru mikrodrobin plastiku w celu umieszczenia ich na liście obserwacyjnej.

29. Państwa członkowskie będą również zobowiązane do monitorowania substancje per- i polifluoroalkilowych (PFAS). Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu wymaga od Komisji opracowania w terminie 3 lat wytycznych technicznych dotyczących monitorowania tych substancji. Po opracowaniu przez Komisję wytycznych technicznych państwa członkowskie będą mogły wybrać spośród dwóch metod pomiaru PFAS: PFAS ogółem o wartości parametrycznej 0,50 µg/l i suma PFAS o wartości parametrycznej 0,10 µg/l w odniesieniu do 20 substancji wymienionych w części B załącznika III.

30. Ponadto w odniesieniu do monitorowania współprawodawcy uzgodnili również przywrócenie parametrów wskaźnikowych do celów monitorowania prowadzonego przez państwa członkowskie. Parametry te zostały określone w obowiązującej dyrektywie o wodzie pitnej, ale zostały skreślone przez Komisję we wniosku dotyczącym przekształcenia.

Inne istotne kwestie

31. Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu dotyczy również kilku innych istotnych kwestii, co do których przedstawiciele Rady i Parlamentu Europejskiego osiągnęli porozumienie w czasie rozmów trójstronnych.

Przejrzystość i dostęp do informacji

32. Z myślą o zwiększeniu wykorzystywania wody wodociągowej, a tym samym przyczynieniu się do zmniejszenia ilości odpadów z tworzyw sztucznych i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, niezbędne jest zapewnienie społeczeństwu aktualnych informacji na temat jakości zużywanej wody. Współprawodawcy uzgodnili, że konsumenci powinni mieć dostęp do tych informacji online, i powinny one być przedstawione w sposób przyjazny dla użytkownika i dostosowany do jego potrzeb. Obywatele będą mieli dostęp do wyników programów monitorowania, informacji o rodzajach zastosowanego uzdatniania i dezynfekcji wody, informacji na temat przekroczenia wartości parametrycznych istotnych dla zdrowia ludzkiego, stosownych informacji na temat oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem w odniesieniu do danego systemu zaopatrzenia, porad w zakresie sposobów zmniejszania zużycia wody oraz unikania ryzyka dla zdrowia w związku ze stojącą wodą, lecz również do dodatkowych informacji, które mogą być przydatne społeczeństwu, takich jak informacje na temat wskaźników (zawartość żelaza, twardość, poziom zmineralizowania wody itp.), które często wpływają na sposób postrzegania wody wodociągowej przez konsumentów. Ponadto, w ramach odpowiedzi na zainteresowanie konsumentów kwestiami związanymi z wodą, powinni oni mieć na żądanie dostęp do danych historycznych dotyczących wyników monitorowania i przekroczeń dopuszczalnych wartości.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

33. Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu odnosi się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w nowym motywie (47), tak jak ma to miejsce w przypadku innych niedawnych przepisów UE dotyczących kwestii środowiskowych. Jest to odzwierciedlenie sytuacji, w której wszystkie państwa członkowskie są stronami Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zwanej także konwencją z Aarhus. Biorąc pod uwagę, że wszystkie państwa członkowskie UE posiadają dobrze funkcjonujące systemy krajowe zapewniające dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, współprawodawcy zgodzili się, że nie jest konieczne ustanawianie szczególnych obowiązków w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w części normatywnej dyrektywy o wodzie pitnej.

34. W motywie (47) o dostępie do wymiaru sprawiedliwości przypomina się również, że Komisja w swoim komunikacie pt. „Europejski Zielony Ład” z dnia 11 grudnia 2019 r. stwierdza, iż rozważy przegląd rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus w celu poprawy dostępu do administracyjnej i sądowej kontroli na szczeblu UE dla obywateli i organizacji pozarządowych, które mają obawy co do legalności decyzji wywierających wpływ na środowisko. Współprawodawcy uznają ponadto, że ważne jest, by Komisja podjęła działania w zakresie poprawy dostępu obywateli i organizacji pozarządowych do wymiaru sprawiedliwości przed sądami krajowymi we wszystkich państwach członkowskich.

Ocena i przegląd

35. Art. 19 ust. 1 i 2 stanowi, że Komisja musi przeprowadzić ocenę dyrektywy o wodzie pitnej w terminie 12 lat od daty zakończenia jej transpozycji, i doprecyzowuje elementy, na których można oprzeć tę ocenę. Ponadto ust. 3 stanowi, że w terminie sześciu lat Komisja musi przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat potencjalnego zagrożenia dla źródeł wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, które może być spowodowane przez mikrodrobiny plastiku, produkty farmaceutyczne i inne nowo występujące zanieczyszczenia budzące nowe obawy.

36. Artykuł 20 przewiduje, że co najmniej raz na pięć lat Komisja dokonuje przeglądu załączników I i II w świetle postępu naukowo-technicznego, jak również pod kątem opartego na analizie ryzyka podejścia państw członkowskich do bezpieczeństwa wody.

IV. WNIOSEK

37. Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu dotyczące dyrektywy o wodzie pitnej w pełni odzwierciedla kompromis osiągnięty – przy udziale Komisji – w negocjacjach między Radą a Parlamentem Europejskim. Po ich przyjęciu proponowane zmiany do obowiązującej dyrektywy o wodzie pitnej wyeliminują wszystkie niedociągnięcia stwierdzone w jej ocenie REFIT oraz znacznie zwiększą poziom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego przed szkodliwymi skutkami zanieczyszczeń w wodzie pitnej.
