



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 8 ottobre 2020
(OR. en)

Fascicolo interistituzionale:
2017/0332(COD)

6230/20
ADD 1

ENV 95
SAN 55
CONSOM 31
CODEC 127

PROGETTO DI MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

Oggetto: Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della
DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione)
– Progetto di motivazione del Consiglio

I. INTRODUZIONE

1. Il 1° febbraio 2018 la Commissione ha presentato la proposta di rifusione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano¹, la cosiddetta direttiva sull'acqua potabile.
2. Nella sessione del 5 marzo 2019 il Consiglio ha approvato un orientamento generale² che conferisce alla presidenza il mandato di proseguire i negoziati con il Parlamento europeo.
3. Il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione in prima lettura il 28 marzo 2019³. La relazione conteneva 160 emendamenti alla proposta della Commissione.
4. Si sono svolti cinque triloghi il 7 ottobre, il 22 ottobre, il 19 novembre, il 3 dicembre e il 18 dicembre 2019. La presidenza ha proposto mandati riveduti al Coreper in occasione delle riunioni del 15 novembre, del 27 novembre e del 18 dicembre 2019. In aggiunta ai triloghi politici si sono inoltre tenute svariate riunioni tecniche tripartite.
5. Il 5 febbraio 2020 il Comitato dei rappresentanti permanenti ha proceduto a un'analisi del testo in vista di un accordo e ha approvato il compromesso finale risultante dai triloghi⁴. Il testo approvato, con una nuova numerazione delle disposizioni, è stato distribuito come allegato del documento 6060/1/20 REV 1.

¹ Doc. 5846/18 + ADD da 1 a 5.

² Doc. 6876/1/19 REV 1.

³ Doc. 7750/19.

⁴ Doc. 5813/20.

6. Il 18 febbraio 2020 la commissione ENVI del Parlamento europeo ha espresso un giudizio favorevole sul testo. Successivamente, lo stesso giorno, il presidente della commissione ENVI ha inviato una lettera al presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti indicando che, previo esame da parte dei giuristi-linguisti, avrebbe raccomandato alla commissione ENVI e alla plenaria di adottare la posizione del Consiglio senza emendamenti.
7. Il Consiglio ha confermato l'accordo politico il 5 marzo 2020⁵.
8. Nei suoi lavori il Consiglio ha tenuto conto del parere del Comitato economico e sociale, adottato l'11 luglio 2018⁶, e di quello del Comitato delle regioni, adottato il 16 maggio 2018⁷.

II. OBIETTIVO

9. L'obiettivo generale della proposta di rifusione è garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana dagli effetti nocivi della contaminazione dell'acqua potabile. La revisione attuale si prefigge altresì l'obiettivo di dar seguito all'iniziativa dei cittadini europei "Right2Water"⁸, la prima in assoluto ad aver avuto esito positivo.
10. A seguito di una consultazione pubblica a livello dell'Unione e di una valutazione sull'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione (REFIT) in merito alla direttiva 98/83/CE⁹, è emerso che quattro aree della direttiva sull'acqua potabile erano suscettibili di miglioramento. Per ovviare alle carenze individuate, la proposta di rifusione aggiorna gli standard qualitativi dell'acqua, introduce un approccio al monitoraggio dell'acqua basato sul rischio e migliora le informazioni sulla qualità dell'acqua fornite ai consumatori nonché l'accesso all'acqua. Inoltre, la proposta fissa requisiti minimi di igiene per i materiali a contatto con l'acqua potabile.

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. ANALISI DELLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO IN PRIMA LETTURA

A) Aspetti generali

11. Il Parlamento e il Consiglio hanno condotto negoziati, sulla base della proposta della Commissione, al fine di concludere un accordo nella fase della posizione del Consiglio in prima lettura. Il testo del progetto di posizione del Consiglio rispecchia pienamente il compromesso raggiunto dai due colegislatori.

B) Questioni politiche fondamentali

11. L'accordo raggiunto durante il trilogò del 18 dicembre 2019, rispecchiato nella posizione del Consiglio in prima lettura, contiene i seguenti elementi politici fondamentali:

Accesso all'acqua

12. La Commissione ha incluso disposizioni sull'accesso all'acqua nella sua proposta di rifusione in risposta all'iniziativa dei cittadini europei "Right2Water". L'accesso all'acqua è una questione della massima importanza per entrambi i colegislatori. L'accordo raggiunto aggiunge un obiettivo alla direttiva sull'acqua potabile. Al momento, in virtù dell'articolo 1, la direttiva persegue due obiettivi principali: 1) proteggere la salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque destinate al consumo umano e 2) migliorare l'accesso a tali acque.

13. Inoltre, l'articolo 16, paragrafo 1, stabilisce che gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per mantenere o migliorare l'accesso di tutti all'acqua, in particolare dei gruppi vulnerabili o emarginati, quali definiti dagli Stati membri. Il paragrafo 2 prevede una serie di misure volte a promuovere l'uso dell'acqua di rubinetto; tuttavia, solo la creazione di dispositivi all'interno e all'esterno degli spazi pubblici è obbligatoria e legata a requisiti di fattibilità tecnica, in modo proporzionato e tenendo conto delle condizioni locali specifiche, quali il clima e la geografia. Le altre misure sono facoltative. Gli Stati membri dovranno inoltre incoraggiare la messa a disposizione di acqua di rubinetto nelle amministrazioni e negli edifici pubblici. Infine, in virtù dell'articolo 16, paragrafo 3, va fornita assistenza alle comunità locali, quantunque la natura di tale assistenza debba essere definita dagli Stati membri.

Approccio basato sul rischio

14. Uno dei principali obiettivi della proposta di rifusione è stabilire un approccio alla gestione delle acque basato sul rischio. Tuttavia, i colegislatori hanno rilevato che l'elemento della gestione del rischio era espresso in modo piuttosto debole nella proposta della Commissione. Le numerose modifiche agli articoli 7, 8 e 9, come pure ai considerando e alle definizioni corrispondenti, che figurano nella posizione del Consiglio in prima lettura mirano a rafforzare l'approccio basato sul rischio nonché a individuare e definire chiaramente tutti i suoi elementi sulla base dell'approccio basato sui "piani di gestione della sicurezza dell'acqua" dell'Organizzazione mondiale della sanità.
15. Un approccio basato sul rischio dovrebbe consistere non solo nell'individuazione dei rischi, ma anche nella gestione degli stessi, in particolare mediante l'attuazione di misure volte a prevenirli o attenuarli. Il monitoraggio non è un obiettivo in sé, ma dovrebbe far parte di un sistema di gestione e costituire uno strumento di verifica della conformità. Nel complesso, le modifiche ai suddetti articoli proposte dai colegislatori mirano a sviluppare un sistema integrato di gestione della qualità per l'intera catena di approvvigionamento dell'acqua potabile, vale a dire dal bacino idrografico all'estrazione, al trattamento, allo stoccaggio e alla distribuzione fino al punto in cui i valori devono essere rispettati, ossia dalla fonte al rubinetto.

16. Si è inoltre prestata attenzione a rafforzare il legame tra la direttiva sull'acqua potabile e la direttiva quadro sulle acque nonché ad allineare il linguaggio utilizzato in entrambe le normative. È importante che le disposizioni di queste due direttive si completino reciprocamente senza sovrapporsi.

Materiali a contatto con l'acqua

17. L'articolo 10 dell'attuale direttiva sull'acqua potabile impone agli Stati membri di tutelare la salute umana per quanto riguarda le sostanze e i materiali che entrano in contatto con le acque destinate al consumo umano, ma lascia alla discrezione degli stessi l'attuazione di tale obbligo. Durante la valutazione dell'attuale direttiva, la mancanza di riconoscimento reciproco dei sistemi nazionali di omologazione degli Stati membri concernenti i prodotti a contatto con l'acqua potabile è stata identificata come una delle principali carenze. Nell'ambito del sistema attuale, prima di essere immessi sul mercato i prodotti devono essere sottoposti a procedure di prova che differiscono da uno Stato membro all'altro. Si è convenuto sul fatto che tali procedure nazionali di prova rappresentano un onere amministrativo e un ostacolo al mercato interno, comportando costi significativi per l'industria.
18. Nella proposta di rifusione la Commissione prevedeva di armonizzare i metodi di prova dei prodotti a contatto con l'acqua potabile tramite la normalizzazione ai sensi del regolamento sui prodotti da costruzione. Il mandato di normalizzazione, conferito ai sensi di tale regolamento, definirebbe le specifiche tecniche e i metodi per testare i prodotti a contatto con l'acqua potabile ai fini della conformità ai requisiti in materia di igiene e di sicurezza.
19. Secondo i colegislatori, il regolamento sui prodotti da costruzione è concepito per armonizzare le prove e le dichiarazioni di prestazione, ma non è adatto a salvaguardare le questioni relative alla salute. Inoltre, l'approccio del regolamento sui prodotti da costruzione non riguarda tutti i prodotti dalla fonte al rubinetto. La posizione del Consiglio in prima lettura introduce pertanto nuove disposizioni nella direttiva in questione (articoli 11 e 12) al fine di stabilire requisiti in materia di igiene. Il quadro generale sarà definito mediante atti di esecuzione e atti delegati intesi a stabilire:
- gli elenchi positivi europei di sostanze di partenza o composizioni di cui è autorizzato l'uso nella fabbricazione di materiali;
 - le metodologie comuni per testare e accettare tali sostanze o composizioni;

- le procedure e i metodi per testare e accettare i materiali nella loro forma finale;
- la procedura per presentare domande di inclusione o rimozione di sostanze di partenza e composizioni dagli elenchi positivi europei;
- le procedure di valutazione della conformità;
- una marcatura da apporre sui prodotti a contatto con l'acqua potabile che indichi la conformità alla direttiva in questione.

20. L'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) proporrà alla Commissione il primo elenco positivo europeo complessivo. Inoltre, l'ECHA riesaminerà tutte le sostanze, le composizioni e i componenti contenuti negli elenchi positivi europei e formulerà un parere al riguardo entro 15 anni dalla loro adozione. Entro 9 anni dall'entrata in vigore della direttiva in questione, la Commissione procederà a un riesame del meccanismo e presenterà una relazione al Parlamento e al Consiglio.

Deroghe

21. Sebbene l'attuale direttiva sull'acqua potabile abbia stabilito la possibilità, per gli Stati membri, di chiedere deroghe a determinate condizioni, la proposta di rifusione della Commissione non prevedeva deroghe in quanto tale normativa è in vigore da oltre 20 anni e solo un numero esiguo di deroghe è ancora in corso. I colegislatori hanno tuttavia deciso di reintrodurre deroghe, limitandole però ai nuovi bacini idrografici, alle nuove fonti di inquinamento e ai nuovi parametri. È stata inoltre introdotta una disposizione che consente agli Stati membri di concedere una deroga in caso di situazione imprevista ed eccezionale in un bacino idrografico esistente che possa comportare un superamento temporaneo dei valori di parametro. Quest'ultimo tipo di deroga non può essere rinnovato.

Perdite

22. Anche la questione delle perdite era assente nella proposta di rifusione della Commissione. Ciononostante, durante i negoziati di trilogia è emerso che la direttiva sull'acqua potabile dovrebbe affrontare anche questo problema. Di conseguenza, la posizione del Consiglio in prima lettura introduce, all'articolo 4, una nuova disposizione che impone agli Stati membri di effettuare una valutazione dei livelli delle perdite di acqua nel loro territorio entro tre anni e di comunicare tali risultati alla Commissione. La valutazione dei livelli delle perdite deve essere effettuata utilizzando l'indice di perdita dell'infrastruttura (ILI) o un altro metodo appropriato.
23. Sulla base delle valutazioni degli Stati membri, la Commissione disporrà di 5 anni per stabilire, mediante un atto delegato, un valore soglia medio per le perdite e, entro 2 anni dall'adozione di tale atto delegato, gli Stati membri il cui tasso di perdita supera la soglia media stabilita saranno tenuti a elaborare un piano d'azione per ridurre il loro tasso di perdita.

Parametri, valori di parametro ed elenco di controllo

24. I colegislatori hanno convenuto di aggiornare gli standard qualitativi sulla base delle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità, ossia sulla base delle conoscenze scientifiche esistenti e del principio di precauzione.
25. Per alcuni parametri la direttiva sull'acqua potabile adotterà un approccio ancora più rigoroso. È il caso del piombo, per il quale l'OMS ha raccomandato di mantenere l'attuale valore di parametro, pari a 10 µg/l, mentre la posizione del Consiglio in prima lettura fissa il valore di parametro per il piombo a 5 µg/l. Gli Stati membri disporranno tuttavia di un periodo transitorio di 15 anni per raggiungere tale valore. Inoltre, il valore di 5 µg/l rimarrà auspicabile in relazione ai sistemi di distribuzione domestici poiché non sempre gli Stati membri dispongono di autorità necessaria per imporre la sostituzione delle condutture in piombo nelle case e negli edifici privati. Tuttavia, per tutti i nuovi materiali che entrano in contatto con l'acqua potabile, il valore di 5 µg/l si applicherà a decorrere dalla data di entrata in vigore della direttiva in questione.

26. Per rispondere alla crescente preoccupazione del pubblico circa gli effetti dei composti emergenti, per esempio gli interferenti endocrini, i prodotti farmaceutici e le microplastiche, i colegislatori hanno convenuto di aggiungere un meccanismo dell'elenco di controllo alla direttiva sull'acqua potabile. L'articolo 13 istituisce un meccanismo dell'elenco di controllo che permetterà agli Stati membri di rispondere in modo dinamico e flessibile a tali crescenti preoccupazioni.
27. Per quanto riguarda gli interferenti endocrini, due composti rappresentativi, il nonilfenolo e il beta estradiolo, saranno inseriti nell'elenco di controllo. Un ulteriore interferente endocrino, il bisfenolo A, sarà inserito nell'allegato I, parte B, con un valore basato sulla salute pari a 2,5 µg/l e alla Commissione è conferito il potere di modificare il relativo valore di parametro mediante atto delegato. Sempre mediante atto delegato, entro un termine di tre anni, la Commissione adotterà una metodologia per misurare le microplastiche in vista di includerle nell'elenco di controllo.
28. Gli Stati membri saranno inoltre tenuti a monitorare le sostanze per- e polifluoro alchiliche (PFAS). La posizione del Consiglio in prima lettura chiede alla Commissione di elaborare linee guida tecniche per il monitoraggio di tali sostanze entro 3 anni. Una volta che la Commissione avrà elaborato le linee guida tecniche, gli Stati membri potranno scegliere tra due metodi di misurazione dei PFAS: "PFAS - totale" con un valore di parametro pari a 0,50 µg/l e "somma di PFAS" con un valore di parametro pari a 0,10 µg/l, con riferimento alle 20 sostanze elencate nell'allegato III, parte B.
29. Infine, per quanto riguarda il monitoraggio, i colegislatori hanno anche convenuto di reintrodurre, nell'ambito dei monitoraggi che devono essere effettuati dagli Stati membri, i parametri indicatori, che sono presenti nell'attuale direttiva sull'acqua potabile, ma erano stati soppressi dalla Commissione nella sua proposta di rifusione.

Altre questioni importanti

30. La posizione del Consiglio in prima lettura affronta anche altre questioni importanti su cui i rappresentanti del Consiglio e del Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo durante i negoziati di trilatero.

Trasparenza e accesso alle informazioni

31. Al fine di incrementare l'utilizzo dell'acqua di rubinetto e contribuire in tal modo alla riduzione dei rifiuti di plastica e delle emissioni di gas a effetto serra, il pubblico dovrebbe disporre di informazioni aggiornate sulla qualità dell'acqua che consuma. I legislatori hanno convenuto che tali informazioni dovrebbero essere accessibili online ai consumatori secondo modalità di facile utilizzo e personalizzate. I cittadini avranno accesso ai risultati dei programmi di monitoraggio, a informazioni sui procedimenti di trattamento e disinfezione dell'acqua applicati, a informazioni sul superamento dei valori di parametro pertinenti per la salute umana, a informazioni pertinenti sulla valutazione e gestione del rischio del sistema di fornitura, a consigli su come ridurre il consumo idrico ed evitare i rischi per la salute causati dall'acqua stagnante, ma anche a informazioni complementari che possono essere di utilità per il pubblico, quali informazioni sugli indicatori come contenuto di ferro, durezza, minerali, ecc., che spesso influenzano le percezioni che i consumatori hanno dell'acqua di rubinetto. Inoltre, per rispondere agli interessi dei consumatori sulle questioni relative alle risorse idriche, è opportuno garantire l'accesso su richiesta dei consumatori ai dati storici disponibili in materia di risultati dei monitoraggi e di superamenti.

Accesso alla giustizia

32. La posizione del Consiglio in prima lettura fa riferimento all'accesso alla giustizia nel nuovo considerando 47, come avviene in altre recenti normative dell'UE in materia ambientale. Ciò rispecchia la situazione in cui tutti gli Stati membri sono parti della Convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (convenzione di Aarhus). Dato che tutti gli Stati membri dell'UE dispongono di sistemi nazionali ben funzionanti per garantire l'accesso alla giustizia in materia ambientale, i legislatori hanno convenuto che non era necessario stabilire obblighi specifici in materia di accesso alla giustizia nell'articolato della direttiva sull'acqua potabile.

33. Il considerando 47 sull'accesso alla giustizia ricorda inoltre che la Commissione, nella sua comunicazione dell'11 dicembre 2019 su "Il Green Deal europeo", afferma che prenderà in considerazione la possibilità di rivedere il regolamento di Aarhus affinché i cittadini e le ONG che nutrono dubbi circa la legalità di decisioni che hanno effetti sull'ambiente possano accedere più facilmente al riesame amministrativo o giudiziario a livello dell'UE. I legislatori riconoscono inoltre che è importante che la Commissione adotti misure per migliorare l'accesso alla giustizia nazionale da parte dei cittadini e delle ONG in tutti gli Stati membri.

Valutazione e riesame

34. L'articolo 19, paragrafi 1 e 2, prevede che la Commissione effettui una valutazione della direttiva sull'acqua potabile entro 12 anni dal termine del suo recepimento e precisa ulteriormente gli elementi su cui tale valutazione può basarsi. Inoltre, il paragrafo 3 stabilisce che, entro 6 anni, la Commissione deve trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle potenziali minacce per le fonti di acque destinate al consumo umano che possono essere dovute a microplastiche, prodotti farmaceutici e altri inquinanti emergenti che destano nuova preoccupazione.
35. L'articolo 20 prevede che, con periodicità almeno quinquennale, la Commissione sottoponga a revisione gli allegati I e II alla luce del progresso scientifico e tecnico nonché dell'approccio alla sicurezza dell'acqua basato sul rischio degli Stati membri.

IV. CONCLUSIONE

36. La posizione del Consiglio in prima lettura concernente la direttiva sull'acqua potabile rispecchia il compromesso raggiunto nei negoziati tra il Consiglio e il Parlamento europeo, con il contributo della Commissione. Una volta adottate, le modifiche proposte all'attuale direttiva sull'acqua potabile ovvieranno a tutte le carenze individuate nella valutazione REFIT e aumenteranno notevolmente il livello di protezione dell'ambiente e della salute umana dagli effetti nocivi della contaminazione dell'acqua potabile.