

U 13/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på dricksvatten (*dricksvattendirektivet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska unionens kommissions förslag av den 1 februari till Europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på dricksvatten, COM(2017) 753, samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 5 april 2018

Familje- och omsorgsminister Annika Saarikko

Konsultativ tjänsteman Jarkko Rapala

SOCIAL- OCH HÄLSOVÄRDS-
MINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2018/0621

13.3.2018

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM KVALITETEN PÅ DRICKSVATTEN (OMARBETNING)

1 Bakgrund till förslaget

Den 1 februari 2018 lämnade Europeiska kommissionen ett meddelande samt förslag till direktiv om kvaliteten på dricksvatten (*dricksvattendirektivet*). Förslaget är en omarbetad version av rådets gällande direktiv med samma namn 98/83/EG, och det grundar sig på en utredning på uppdrag av kommissionen om tillämpningen och effekterna av det gällande direktivet.

I utredningen identifierades fyra huvudsakliga områden där lagstiftningen ansågs kunna förbättras. Förteckningen över parametrar som enligt direktivet krävs för kontrollen av hushållsvattnet konstaterades vara delvis föråldrad, i det gällande direktivet saknas en metod för riskbedömning och förebyggande av risker som inverkar på den hygieniska kvaliteten på hushållsvatten, konsumenternas möjlighet att få aktuell information om hushållsvattnet borde förbättras och regleringen av byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten borde utvecklas.

Efter att utredningen gjorts genomförde kommissionen flera samråd, bland annat ett öppet offentligt samråd om kvaliteten på dricksvatten. Världshälsoorganisationen (WHO) fick i uppdrag att göra en utredning för att uppdatera förteckningen över parametrar som ska kontrolleras i hushållsvattnet. Kommissionen har också publicerat en konsekvensbedömning som jämför olika alternativ för revidering av direktivet.

Förslaget grundar sig också på det europeiska medborgarinitiativet Right2Water, enligt vilket vatten och sanitet är en mänsklig rättighet och en samhällsnytta. Allas rätt till säkert och rent dricksvatten och sanitet som en mänsklig rättighet har erkänts också i Förenta nationernas (FN) generalförsamlings resolution 64/292. Ett av huvudmålen i det globala strategidokumentet Agenda 2030, som antogs av världens stats- och regeringschefer 2015, är att säkerställa tillgången till och en hållbar förvaltning av vatten och sanitet för alla (Sustainable Development Goal; SDG-6).

2 Förslagets mål

Till förslagets mål hör att förbättra skyddet av människors hälsa från de skadliga effekterna som kan orsakas av förorening av hushållsvatten. Metoden i det gällande direktivet, där vattnets kvalitet kontrolleras på konsumtionsplatsen, skulle ersättas med en riskbaserad metod för att säkerställa hushållsvattnets kvalitet. Den riskbaserade metoden har allmänt konstaterats vara ett effektivt sätt att förebygga störningar med anknytning till kvaliteten på hushållsvattnet. Förslaget är baserat på WHO:s modell för en vattensäkerhetsplan (Water Safety Plan, WSP) från 2004, enligt vilken faror som hotar kvaliteten på hushållsvatten identifieras, risker med anknytning till dessa bedöms och metoder för hantering av riskerna fastställs för hela vattenproduktionskedjan. I vattenproduktionskedjan ingår kvaliteten på det råvatten som bereds

som hushållsvatten och de faktorer som påverkar kvaliteten, vattenuttaget, behandlingen samt lagringen och distributionen av vatten.

Enligt förslaget skulle förteckningen över parametrar som kontrolleras i hushållsvattnet anpassas till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen. Förteckningen i det gällande direktivet har gjorts upp för mer än 20 år sedan. I kommissionens utredningar har konstaterats att parametervärdena iakttas noggrant. Genom reformen skulle man emellertid kunna förbättra parametrarnas betydelse med tanke på människans hälsa genom att uppdatera förteckningen med nya identifierade typer av inverkan på hälsoskyddet.

Med förslaget försöker man samordna dricksvattendirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (*ramdirektivet för vatten*). Förslaget skulle komplettera artiklarna i ramedirektivet för vatten, enligt vilka man identifierar och övervakar vattenförekomster som används för uttag av hushållsvatten, utser skyddade områden som omfattar dessa vattenförekomster och upprättar åtgärdsprogram som bland annat ska innehålla åtgärder för att skydda områden som används för uttag av hushållsvatten.

Till förslagets mål hör att klarlägga lagstiftningen mellan dricksvattendirektivet och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter (*förordningen om byggprodukter*) i fråga om byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten.

Med förslaget skulle man försöka minska den administrativa bördan genom att ändra på medlemsstaternas rapporteringsskyldighet angående kvaliteten på hushållsvattnet. Förslagets syfte är också att förbättra öppenheten och tillgången till aktuell information om vattenförsörjningen för konsumenter genom att reglera informationsskyldigheten för leverantörer av vattenförsörjningstjänster. Enligt kommissionen skulle konsumenternas förtroende för hushållsvattnet förbättras om de hade mer uttömmande och aktuell information om kvaliteten på hushållsvattnet, olika faktorer som påverkar produktionseffektiviteten vid de anläggningar som levererar hushållsvatten och övriga vattenförsörjningstjänster. Det skulle också hjälpa konsumenterna att delta aktivt i beslutsprocessen som gäller vattenförsörjningen och kritiskt granska vattenverkens effektivitet och tjänsternas kvalitet. En ökning av förtroendet och möjligheterna att påverka skulle uppmuntra aktörerna inom vattenförsörjningen att investera i att trygga tjänsterna, leda till önskvärda slutresultat med tanke på naturvården såsom minskad konsumtion av buteljerat vatten samt indirekta positiva verkningar för hälsoskyddet, såsom en minskning av läckagenivåerna i näten. Minskningen av läckagenivåerna i näten för sin del skulle leda till bland annat energibesparingar.

Förslagets syfte är också att garantera tillgången till vatten för alla EU-medborgare, även utsatta och marginaliserade grupper. Lagstiftningen skulle främja uppnåendet av målen för medborgarinitiativet Right2Water och Agenda 2030. EU:s mål är att integrera målen för hållbar utveckling i befintlig och framtida lagstiftning, strategier och politiska instrument (10370/17).

3 Huvudsakligt innehåll

Riskbaserat säkerställande av hushållsvattnets kvalitet och komplettering av ramdirektivet för vatten

Riskbaserat säkerställande av hushållsvattnets kvalitet skulle bli obligatoriskt för hushållsvattenförsörjningen som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Enligt det gällande direktivet kan medlemsstaterna använda en riskbaserad metod, men det är inte obligatoriskt.

Bedömningen av hushållsvattnets kvalitet och de faror för människors hälsa som vattnet medför skulle fördelas mellan medlemsstaterna och vattenleverantörerna. Medlemsstaterna skulle säkerställa att en farobedömning som grundar sig på kontroll och fastställande av påverkan på vattenförekomster i enlighet med ramdirektivet för vatten utförs för alla vattenförekomster som används för uttag av hushållsvatten i volymer över 10 m³ per dag i genomsnitt. Enligt ramdirektivet för vatten ska sådana vattenförekomster som ger mer än 100 m³ per dag övervakas.

Detaljerade kontrollskyldigheter fastställs för vattenförekomster som är föremål för farobedömning. På grundval av resultaten av kontrollen skulle en medlemsstat kunna kräva att vattenleverantörerna förbättrar kontrollen eller vattenberedningen. En medlemsstat skulle också kunna tillåta att vattenleverantörerna minskar kontrollfrekvensen. I detta fall måste medlemsstaten emellertid fortsätta kontrollen av parametrarna i fråga i vattenförekomsterna.

På grundval av identifieringen av faror och föroreningskällor som påverkar vattenförekomsterna skulle medlemsstaterna identifiera de relevanta parametrar som ska kontrolleras. Antalet parametrar som ska kontrolleras i vattenförekomsterna på grundval av fastställd påverkan skulle eventuellt öka jämfört med nuläget, eftersom exempelvis mikrobiologiska risker inte hör till de faktorer som ska kontrolleras i vattenförekomsterna enligt ramdirektivet för vatten.

En farobedömning enligt förslaget skulle göras minst vart tredje år i samband med farobedömningen. Ramdirektivet för vatten kräver att kontrollerande övervakning av vattenförekomster genomförs minst vart sjätte år. Utöver det kan fastställd påverkan medföra behov av ytterligare kontroll mellan tidpunkterna för kontrollerande övervakning.

Vattenleverantörerna skulle utföra en försörjningsriskbedömning för hushållsvattnet, som ska godkännas av behöriga myndigheter. På grundval av riskbedömningen skulle den provtagningsfrekvens som föreslås för parametrarna i direktivet ökas. Frekvensen kunde också minskas för specifika parametrar eller någon av parametrarna i direktivets förteckning kunde tas bort, med undantag av mikrobiologiska parametrar och turbiditet, som betraktas som centrala parametrar. På detta sätt kan man handla med stöd av det befintliga dricksvattendirektivet.

Riskbedömningarna av vattenförekomster och vattenförsörjning skulle ersätta den punkt i det befintliga direktivets bilaga enligt vilken man när riskbedömningen görs ska beakta resultaten från de övervakningsprogram som fastställts i ramdirektivet för vatten, som ger mer än 100 m³ per dag i genomsnitt.

Parametrar som kontrolleras i hushållsvattnet

Förteckningen över parametrar som kontrolleras i hushållsvattnet och gränsvärdena skulle uppdateras på grundval av WHO:s förslag, försiktighetsprincipen och åsikterna från det offentliga samrådet. För vissa parametrar skulle andra gränsvärden eller värden som är strängare än WHO:s rekommendation fastställas och nya föreningar tas med i den regelbundna kontrol-

len, såsom vissa hormonstörande ämnen och perfluorerade föreningar som ingår i konsumentprodukter. Enligt förslaget skulle de parametrar som enligt WHO:s rekommendation ska tas bort från direktivet och som WHO anser vara av ringa betydelse för skyddet av hälsan behållas i direktivet, eftersom de nuvarande vattenberedningssystemen har planerats så att de underskrider gällande gränsvärden.

Vattenförsörjningsområdenas minimifrekvens för provtagning skulle ökas. Beroende på mängden vatten som tillhandahålls skulle den årliga provtagningsfrekvensen för parametrarna i förslaget ökas för små vattenleverantörer från mindre än en till 1–10, för medelstora vattenleverantörer från 1–3 till 50 och för stora vattenleverantörer från 4–12 till 365 provtagningar.

Strykning av artikeln om undantag

Den artikel enligt vilken man under vissa förhållanden och med en myndighets beslut kan bevilja undantag från maximivärdena för kemiska parametrar för en viss tid stryks ur direktivet.

Byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten

Enligt förslaget ändras dricksvattendirektivets artikel som gäller byggprodukter och material som kommer i kontakt med hushållsvatten samt föroreningar från kemikalier vid vattenberedning som löses upp i hushållsvattnet. Artikeln skulle delvis ersättas med en ny artikel om riskbedömning av fastighetsinstallationer.

Hur hushållsvattnets kvalitet påverkas av byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten beaktas i framtiden i de harmoniserade standarderna enligt förordningen om byggprodukter. Den nödvändiga harmoniseringen sker med utfärdande av standardiseringsuppdrag i enlighet med förordningen om byggprodukter. Fram till dess att standardiseringsuppdragen genomförs och de harmoniserade standarderna offentliggörs fortsätter de nuvarande bestämmelserna att gälla.

I den nya artikeln presenteras skyldigheter i samband med riskbedömningar av fastighetsinstallationer. I synnerhet bedöms risker förknippade med material och produkter som kommer i kontakt med hushållsvatten. Prioriterade fastigheter för riskbedömning är till exempel sjukhus, vårdinrättningar, byggnader med inkvarteringsmöjlighet och kriminalvårdsanstalter. I lokaler där risken för människors hälsa är som störst ska mängden *Legionella*-bakterier och blyhalterna i hushållsvattnet kontrolleras regelbundet.

Uppdatering av rapporteringen

Enligt förslaget ersätts medlemsstaternas nuvarande skyldighet att rapportera om kvaliteten på hushållsvattnet till kommissionen vart tredje år med ett system där medlemsstaterna i samarbete med Europeiska miljöbyrån upprättar olika datamängder och säkerställer att kommissionen, Europeiska miljöbyrån och Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar har tillgång till dessa. Europeiska miljöbyrån offentliggör regelbundet eller efter en begäran från kommissionen en unionsomfattande översikt på grundval av de data som publicerats av medlemsstaterna.

Datamängder ska upprättas exempelvis om de åtgärder som vidtagits för att främja tillgången till hushållsvatten, om kontrollresultat för vattenförekomster och vilka åtgärder som ansetts nödvändiga för att identifiera föroreningskällorna, om kontrollresultat för riskbedömningen av

fastighetsinstallationer, om åtgärder för att säkerställa att migrering av ämnen eller kemikalier från byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten inte utgör en fara för människors hälsa, om åtgärder i syfte att informera konsumenterna samt om utbildning av VVS-montörer och andra yrkesutbildade personer samt om åtgärder för att förebygga eventuella *Legionella*-sjukdomsutbrott.

Förbättring av tillgången till vatten

Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att förbättra tillgången till hushållsvatten och främja dess användning. Förslaget innehåller detaljerade skyldigheter, såsom att identifiera utsatta befolkningsgrupper och inleda kampanjer för att informera om vattnets kvalitet. Utrustning för fri tillgång till vatten på offentliga platser ska upprättas och underhållas både inomhus och utomhus. Fritt tillhandahållande av dricksvatten ska främjas i restauranger, caféer och cateringtjänster.

Information till allmänheten

I förslaget ingår detaljerade bestämmelser om information till alla kunder som omfattas av vattenförsörjningen. Kunderna ska minst en gång om året, i lämpligaste form och utan att behöva begära det, få information till exempel om priset på vattnet och den volym som förbrukats av hushållen, om kostnadsstrukturen för vattenavgiften inbegripet fasta och rörliga kostnader, om beredning och distribution av vatten, om uppsamling och rening av avloppsvatten samt om åtgärder som vidtagits för att förbättra tillgången till vatten. Vidare ska aktuell information finnas tillgänglig på nätet angående kvaliteten på vattnet, överskridanden av kvalitetskraven, konsumenternas sätt att spara vatten, anläggningens effektivitetsprestanda, anläggningens förvaltning och styrning, typer av beredning och desinfektion av vatten som tillämpas, läckagenivåer i näten och nödvändiga investeringar.

Överföring av befogenhet till kommissionen

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter med avseende på ändring av alla bilagor i direktivförslaget. I bilagorna regleras kvalitetsparametrarna för hushållsvattnet, deras gränsvärden, kontrollen, provtagningsfrekvensen samt dess ökning och minskning, grunderna för försörjningsriskbedömningen, provtagningsmetoderna, informationen till allmänheten om kraven på analysmetoderna och riskbedömningarna av fastighetsinstallationer.

Kommissionen skulle också ges befogenhet att anta delegerade akter med avseende på att fastställa kontrollkrav för farobedömningar i vattenförekomsterna. Bestämmelser om dessa åtgärder finns i ramdirektivet för vatten.

Enligt förslaget överförs till kommissionen befogenhet att anta genomförandeakter som fastställer format och presentationssätt för den information som ska lämnas till allmänheten på nätet. Kommissionen skulle också kunna anta genomförandeakter som fastställer format och presentationssätt för de datamängder som medlemsstaterna ska upprätta samt detaljerade krav avseende de indikatorer, unionsomfattande översiktsskärmar och översiktsrapporter för medlemsstaterna som Europeiska miljöbyrån regelbundet eller efter en begäran från kommissionen offentliggör på grundval av data som insamlats av medlemsstaterna.

Standardartiklar

Enligt förslaget ska till direktivet fogas en ny artikel, som är i linje med artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och som genomför Århuskonventionen vad gäller tillgång till rättslig prövning. Medlemsstaterna ska se till att fysiska och juridiska personer har tillgång till ett prövningsförfarande inför en domstol eller ett annat oberoende och opartiskt organ för att pröva lagligheten i ett ärende som rör genomförandet av direktivet.

Enligt förslaget ska till direktivet också fogas en ny artikel om att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Dessa regler och eventuella ändringar som berör dem ska anmälas till kommissionen.

4 Förslagets rättsliga grund

Kommissionen föreslår att förslaget grundas på artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt den ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av unionen för att uppnå de mål som anges i artikel 191. Artikel 191 i EUF-fördraget gäller unionens miljöpolitik, till vars mål hör exempelvis att bevara, skydda och förbättra miljön samt att skydda människors hälsa. Den rättsliga grund som föreslås är densamma som i det direktiv som är under omarbetning.

Statsrådet anser att artikel 191.1 är en lämplig rättslig grund.

5 Förslaget i förhållande till subsidiaritetsprincipen

Kommissionen konstaterar att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom skyddet av människors hälsa och miljön, avlägsnandet av hindren för att genomföra den inre marknaden, förbättringen och främjandet av tillgången till vatten samt genomförandet av en hållbar hushållsvattenförsörjning kräver åtgärder som det är ändamålsenligt att genomföra på unionsnivå. I direktivet skulle fastställas minimikrav och lagstiftningsramar för en riskbaserad metod för att säkerställa hushållsvattnets kvalitet, men en stor del av kontrollerna och de korrigerande åtgärderna skulle överlåtas åt medlemsstaterna för beslut.

Enligt statsrådets uppfattning är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen till den del det inför en riskbaserad metod, främjar skyddet av hälsan och tillgången till vatten samt stödjer en välfungerande inre marknad. En harmoniserad standard på unionsnivå för byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten är också motiverad i syfte att säkerställa en välfungerande inre marknad.

6 Förslaget i förhållande till proportionalitetsprincipen

Komplettering av ramdirektivet för vatten

Ett syfte med förslaget är att komplettera bestämmelserna om kontroll av vattenförekomster och riskhantering i ramdirektivet för vatten. Enligt statsrådets preliminära uppfattning borde man pröva om målet att skydda människors hälsa kräver detaljerade bestämmelser om bedöm-

ningen och hanteringen av risker som hotar vattenförekomster. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att bestämmelserna enligt ramdirektivet för vatten i princip kunde räcka till för att uppnå målen i dricksvattendirektivet. Statsrådet anser att medlemsstaterna i princip borde ha handlingsfrihet att välja förebyggande åtgärder och övervakning av föroreningar enligt ramdirektivet för vatten. För dessa bestämmelser del borde man under den fortsatta behandlingen av direktivförslaget sträva efter att precisera genomförandet av proportionalitetsprincipen.

Förbättring av tillgången till vatten

Kommissionen motiverar förbättringen av tillgången till vatten för utsatta och marginaliserade grupper med rätten till säkert dricksvatten och sanitet som erkänts som en grundläggande mänsklig rättighet i internationell rätt. Med tanke på tillgången till vatten har EU förbundit sig till FN:s mål för hållbar utveckling och Europaparlamentet har krävt åtgärder på unionsnivå som svar på det europeiska medborgarinitiativet om vatten som en grundläggande rättighet.

Genom att utvidga direktivets tillämpningsområde till omständigheter som berör tillgången till vatten skulle man verkställa målen i FN:s program för hållbar utveckling. Med förslaget skulle man utfärda detaljerade föreskrifter om åtgärder för att förbättra tillgången till hushållsvatten för utsatta och marginaliserade grupper samt om skyldigheten att rapportera om dessa åtgärder. Till kommissionen skulle man överföra befogenhet att anta genomförandeakter som fastställer format och presentationssätt för den datamängd som ska upprättas om åtgärder som vidtagits för att förbättra tillgången till vatten.

Enligt statsrådets uppfattning är tillgången till rent hushållsvatten en ytterst viktig faktor med tanke på människors hälsa. Statsrådet förhåller sig emellertid reserverat till de föreslagna bestämmelsernas utförlighet. De föreslagna åtgärderna är inte nödvändigtvis den mest effektiva metoden för att ingripa i problemet i alla medlemsstater och problemet är inte heller lika stort i alla medlemsstater. I stället för de föreslagna bestämmelserna i dricksvattendirektivet kunde Finland vid förhandlingarna försöka föra fram en lättare lagstiftning, där medlemsstaterna får i uppgift att sköta den detaljerade planeringen av åtgärder med anknytning till dessa mål exempelvis så att man kräver att medlemsstaterna gör upp en plan eller ett åtgärdsprogram för frågorna. Statsrådet fäster också uppmärksamhet vid att skyldigheterna att vidta åtgärder och rapportera med anknytning till förbättringen av tillgången till vatten delvis överlappar med protokollet om vatten och hälsa, som har undertecknats av många medlemsstater. Protokollets syfte är att förebygga vattenrelaterade sjukdomar, parterna i protokollet måste ställa upp nationella mål för detta och rapportera om målen till WHO och FN vart tredje år.

Information till allmänheten

I förslaget skulle man utfärda detaljerade föreskrifter om vilken information som vattenleverantörerna regelbundet ska lämna till kunderna eller som bör vara tillgänglig för konsumenterna på nätet. Med tanke på informationen som är tillgänglig på nätet skulle man till kommissionen överföra befogenhet att anta genomförandeakter som fastställer format och presentationssätt för informationen.

Statsrådet stödjer främjandet av öppenhet och tillgång till information, men fäster också uppmärksamhet vid att alla de uppgifter som enligt förslaget ska inkluderas i informationen inte nödvändigtvis är ändamålsenliga i förhållande till direktivförslagets mål att skydda människors hälsa.

7 Förslaget i förhållande till grundlagen samt till grundläggande och mänskliga rättigheter

I 20 § i grundlagen finns bestämmelser om ansvaret för miljön. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Rätten till en sund miljö innebär bland annat minimering av de risker för hälsan som miljön medför. Genom att garantera hushållsvattnets kvalitet genomförs den grundläggande rättigheten i fråga inom miljöområdet.

I grundlagen tryggas däremot inte uttryckligen rätten till hushållsvatten som en grundläggande rättighet. I Finland omfattas lagrat vatten av äganderätt och den som ett vatten- eller markområde tillhör råder över ytvatten eller grundvatten med stöd av vattenlagen (587/2011). Vattenförsörjningen tryggas med en lagstadgad företrädesordning för att ta vatten ur en vattenförekomst, där uttag av vatten för sedvanlig förbrukning på en fastighet och uttag av vatten för samhällets vattentjänster på orten har företräde före andra behov att ta vatten. Med stöd av lagen om vattentjänster (119/2001) är kommunen dessutom skyldig att trygga tillgången till tjänster i samband med vattenförsörjning och avloppshantering, om behovet hos en större grupp av invånare eller sanitära skäl eller miljöskyddsskäl kräver det.

Under det senaste decenniet har rätten till säkert dricksvatten och sanitet erkänts i internationell rätt. I FN:s generalförsamlings resolution 64/292 erkänns rätten till säkert och rent dricksvatten och sanitet som en mänsklig rättighet som är absolut nödvändig för full livskvalitet och åtnjutande av samtliga mänskliga rättigheter. I slutdokumentet från FN:s konferens om hållbar utveckling 2012 bekräftade stats- och regeringscheferna och företrädarna på hög nivå sina åtaganden när det gäller den mänskliga rätten till säkert dricksvatten och sanitet, som ska genomföras stegvis för befolkningarna i medlemsstaterna. Dessa åtaganden bekräftades på nytt 2015, då statscheferna förband sig att senast 2030 uppnå målet i programmet för hållbar utveckling angående tillgång till säkert och ekonomiskt överkomligt dricksvatten för alla.

Europarådets parlamentariska församling har i sin resolution 1693 (2009) förklarat att tillgången till vatten måste erkännas som en grundläggande mänsklig rättighet, eftersom vatten är en förutsättning för liv på jorden och en resurs som mänskligheten måste dela på. Det europeiska medborgarinitiativet Right2Water ”Vatten och sanitet är en mänsklig rättighet! Vatten är en samhällsnytta, inte en handelsvara!” eftersträvar tillgång till vatten och sanitet för alla genom att erkänna att vatten och sanitet är en mänsklig rättighet. Kommissionen har i sitt meddelande om medborgarinitiativet COM(2014) 177 final konstaterat att tillgången till säkert dricksvatten och sanitet är oskiljbart kopplad till rätten till liv och människans värdighet som konstateras i Europeiska unionens stadga samt till behovet av en skälig levnadsstandard.

8 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Förslaget presenterades i rådets miljöarbetsgrupp den 13 februari 2018. Förslaget har behandlats på miljöarbetsgruppens sammanträden den 1 mars 2018 och den 20 mars 2018. Miljörådet håller sannolikt en riktlinjedebatt om förslaget i juni 2018.

Förslaget har presenterats i sektionen EU 23 (miljö) som lyder under kommittén för EU-ärenden den 26 februari 2018. Utkastet till statsrådets skrivelse har behandlats i ett skriftligt

förfarande i sektionen den 15–19 mars 2018. Europaparlamentet har inte ännu inlett behandlingen av förslaget.

Social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet har deltagit i beredningen. I samband med beredningen har man hört Institutet för hälsa och välfärd, Finlands Kommunförbund och Finlands Vattenverksförening rf.

9 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för lagstiftningen

Dricksvattendirektivet har införts i Finland genom hälsoskyddslagen (763/1994) och social- och hälsovårdsministeriets förordning om kvalitetskrav på och kontrollundersökning av hushållsvatten (1352/2015) som utfärdats med stöd av den.

Förslaget har ingen större inverkan på den nationella lagstiftningen som gäller övervakningen av hushållsvatten. I Finland har en riskbaserad metod för att säkerställa hushållsvattnets kvalitet (WSP) enligt Världshälsoorganisationen WHO:s modell införts med stöd av det befintliga dricksvattendirektivet.

Ramdirektivet för vatten har i Finland till största delen införts genom lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) och statsrådets förordning som utfärdats med stöd av den. I dessa finns bestämmelser om kontrollen av yt- och grundvattenförekomsterna. En precisering och utvidgning av kontrollskyldigheterna enligt ramdirektivet för vatten skulle kräva ändringar i dessa nationella bestämmelser.

I praktiken grundar sig kontrollen av yt- och grundvattenförekomster där vatten tas ut för framställning av hushållsvatten på den kontrollskyldighet som ingår i verksamhetsutövarnas tillstånd enligt vattenlagen. Enligt den gällande vattenlagen krävs tillstånd för all vattentäkt avsedd för samhällets vattenförsörjning. En stor del av vattentäkterna har emellertid beviljats tillstånd med stöd av den gamla vattenlagen (264/1961), då tillstånd krävdes endast för projekt där mängden vatten som tas överskrider 250 m³ per dygn. Verksamhetsutövarnas skyldigheter fastställs med stöd av den vattenlag som gällde när projektet inleddes. Ett projekt som inte har beviljats tillstånd enligt vattenlagen kan inte ges kontrollskyldigheter angående vattenförekomster för uttag av vatten. I praktiken skulle staten ha ansvaret för kontrollen av vattenförekomster där mindre mängder vatten tas ut, om inte vattenlagen ändras på denna punkt.

Syftet med lagen om vattentjänster (119/2001) är att trygga vattentjänster som, till skäligena kostnader, ger tillgång till tillräckligt med hygieniskt och även i övrigt oklanderligt hushållsvatten. Enligt lagen ska kommunen, om behovet hos en större grupp av invånare eller sanitära skäl eller miljöskyddsskäl kräver det, se till att åtgärder vidtas för inrättande av ett vattentjänstverk som motsvarar behovet, utvidgande av vattentjänstverkets verksamhetsområde eller tryggande av tillgången till andra behövliga tjänster i samband med vattenförsörjning och avloppshantering. I praktiken täcker den gällande lagen om vattentjänster alltså en relativt stor del av punkten som gäller förbättringen av tillgången till vatten i förslaget till dricksvattendirektiv.

I lagen om vattentjänster finns också bestämmelser om vattentjänstverkets upplysningsplikt, de allmänna principerna för avgifter för att det på lång sikt ska vara möjligt att täcka vattentjänstverkets ny- och reparationsinvesteringar och kostnader, samt prissättningsgrunderna för vattentjänster och nyckeltalen för vattentjänsternas prisnivå, effektivitet, kvalitet och lönsamhet, som ska presenteras i verksamhetsberättelsen och publiceras i datanätet. En relativt stor

del av vattenleverantörernas skyldigheter att informera som presenteras i förslaget ingår alltså i den gällande lagen om vattentjänster.

Enligt statsrådets preliminära bedömning skulle förslaget om det genomförs kräva ändringar i åtminstone hälsoskyddslagen, lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen och lagen om vattentjänster. Dessutom måste sanktioner och allmänhetens tillgång till rättslig prövning regleras i lag.

Konsekvenser för hälsan

Kommissionens bedömning av förslagets konsekvenser för hälsan grundar sig på en modellering av den del av befolkningen vars hälsa potentiellt utsätts för fara på grund av föroreningar i hushållsvattnet. I Finland skulle denna andel av befolkningen enligt kommissionens uppskattning uppgå till cirka 5,5 procent eller cirka 300 000 personer. För hela Europa anför kommissionen att den andel av befolkningen som utsätts för fara skulle minska från fyra procent till mindre än en procent tack vare förslaget.

Den nationella bedömningen av hur stor del av befolkningen som utsätts för fara på grund av föroreningar i hushållsvattnet i Finland avviker avsevärt från kommissionens bedömning. Den nationella uppfattningen grundar sig på epidemier som orsakats av hushållsvatten och antalet personer som insjuknat i dessa. På grundval av det skulle den del av befolkningen som utsätts för fara på grund av hushållsvattnet vara cirka 0,3 procent, det vill säga redan nu på den nivå som eftersträvas med förslaget.

Strykning av artikeln om undantag

Enligt det gällande direktivet kan undantag beviljas för ett lindrigt överskridande av den kemiska parametern i fråga om kvalitetskraven för hushållsvatten. De hälsobaserade gränsvärdena för kemiska parametrar har fastställts så att vattnet som ingår i halten i fråga kan användas under hela livstiden. Därför anses ett tillfälligt överskridande av gränsvärdet för en kemisk parameter inte vara skadlig för människors hälsa. Strykningen av artikeln om undantag enligt förslaget kan störa leveransen av vatten. Enligt förslaget skulle ett överskridande av maximumvärdet för vilken parameter som helst som nämns i direktivet automatiskt betraktas som en potentiell fara för människors hälsa. Användningen av vattnet borde antingen förbjudas eller begränsas och åtgärder vidtas för att avhjälpa situationen. Alla föreslagna parametervärden är ändå inte hälsobaserade och begränsningar av användningen, som inte kan motiveras med hälsomässiga skäl, kan medföra olägenheter för konsumenterna.

Kostnadseffekter av övervakningen av hushållsvatten

Enligt kommissionens konsekvensbedömning skulle förslaget höja kostnaderna för hushållsvattnet i Finland med cirka tio procent. Den nationella bedömningen motsvarar denna till den del det handlar om kontrollfrekvensen för hushållsvattnet, den uppdaterade parameterförteckningen och införandet av en riskbaserad metod i övervakningen av hushållsvatten. Räknat i euro skulle de årliga kostnaderna för övervakningen av hushållsvatten öka med minst 40 miljoner euro i Finland.

I förslaget har inte beaktats WHO:s rekommendationer till den del det handlar om att avlägsna parametrar som WHO uppfattar som onödiga med tanke på hälsoskyddet från den regelbundna övervakningen eller att höja gränsvärdet för en parameter till en högre halt. På grundval av resultaten från det offentliga samrådet och med stöd av försiktighetsprincipen föreslås också nya parametrar att undersöka. Enligt WHO medför de ingen risk för människors hälsa.

Enligt den nationella bedömningen skulle 60 procent av kostnadseffekterna bero på de nya parametrarna som föreslås för den regelbundna kontrollen (vissa hormonstörande ämnen och perfluorerade föreningar). Analyskostnaderna för dessa parametrar är mycket höga och WHO föreslår inte heller att de tas med i kontrollen av hälsomässiga skäl. En stor del av de övriga kostnaderna skulle orsakas av den föreslagna ökade provtagningsfrekvensen, som i Finland skulle ha en större effekt än i det övriga Europa på grund av de stora provtagningsavstånden.

Kostnader för kompletteringen av ramdirektivet för vatten

Enligt en preliminär bedömning skulle förslaget till dricksvattendirektiv minst fördubbla antalet kontroller av vattenförekomster som krävs i det gällande ramdirektivet för vatten. Regelbunden kontroll av vattenförekomster ska göras minst i samband med en farobedömning, som enligt förslaget skulle göras vart tredje år. Ramdirektivet för vatten kräver kontrollerande övervakning vart sjätte år. Med stöd av ramdirektivet för vatten har man dessutom kunnat sammanföra vattenförekomsterna i grupper och genomföra kontroller endast i den mest känsliga vattenförekomsten i en grupp. Förslaget till dricksvattendirektiv möjliggör inte sådan gruppering.

Förslaget skulle öka antalet parametrar som man borde överväga att kontrollera i vattenförekomster på grundval av riskbedömning. Förslaget till dricksvattendirektiv verkar kräva exempelvis kontroll av mikrobiologiska parametrar i vattenförekomsterna, om man i bedömningar av faran konstaterar att verksamhet kan orsaka en försämring av vattnets mikrobiologiska kvalitet i vattenförekomsten.

Eftersom kontrollen av råvatten inriktas på verksamhetsutövarna till den del vatten tas som tillståndspliktig verksamhet, skulle de utvidgade kontrollskyldigheterna medföra extra kostnader för verksamhetsutövarna och staten. Enligt ramdirektivet för vatten ska principen om kostnadstäckning iakttas för vattenförsörjningen, så de högre kostnaderna för kontrollen skulle höja konsumenternas vattenavgifter. För staten skulle kontrollen av vattenförekomster, där inga tillstånd att ta vatten enligt vattenlagen har beviljats, medföra extra kostnader.

Kostnader för riskbedömningen av fastighetsinstallationer

På grundval av förslaget är det svårt att bedöma kostnaderna för riskbedömningen av fastighetsinstallationer, eftersom beslut om riskbedömningens omfattning skulle fattas av medlemsstaterna. I förslaget ingår inte heller någon minimiprovtagningssfrekvens för parametrarna. Om man antar att riskbedömningen i Finland skulle gälla 100 000 fastigheter, vid vilka prov tas för *Legionella*-bakterier en gång (analysens pris 200 €/prov), skulle kostnaderna nationellt uppgå till 20 miljoner euro.

Byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten

Genom att harmonisera byggnadsmaterial och byggprodukter enligt förordningen om byggprodukter skulle man uppnå kostnadsbesparingar på EU:s inre marknad. Produkttillverkarna skulle inte längre behöva använda nationella produktgodkännanden och produktinformationen skulle vara tillgänglig för alla inom EU på ett enhetligt sätt. Sammanförandet av byggprodukter i harmoniserade standarder skulle också skapa enhetliga kriterier för kontroll av ämnen som löses upp i hushållsvattnet.

Miljökonsekvenser

Enligt kommissionens uppfattning skulle förslaget påverka kvaliteten på vattnet i vattenförekomsterna, minska föroreningen av vattenförekomster där vatten tas för beredning som hushållsvatten och förbättra statusen i vattenförekomster som utsätts för avloppsvattenutsläpp. Eftersom beredningen av vatten avsett som hushållsvatten skulle minska tack vare den förbättrade kvaliteten på råvattnet, kunde man spara energi och använda en mindre mängd kemikalier i beredningen.

Enligt kommissionens motiveringar skulle information till allmänheten leda till ökat förtroende för hushållsvattnet och därmed minskad konsumtion av buteljerat vatten och samtidigt också minskad nedskräpning i vattenmiljöer samt energibesparingar. Den ökade informationen till konsumenterna om bland annat grunderna för vattenavgifterna skulle göra vattenleverantörernas verksamhet mer effektiv samt medföra en minskning av läckagenivåerna i näten och spara energi.

Minskning av den administrativa bördan

Enligt kommissionens uppfattning skulle den administrativa bördan minska, när medlemsstaterna inte längre behöver rapportera alla kvalitetsresultat för hushållsvattnet till kommissionen.

Enligt den nationella bedömningen skulle emellertid upprättandet av omfattande datamängder, som enligt förslaget blir medlemsstaternas skyldighet, öka mängden administrativt arbete. Även den avsevärda ökningen av kontroller av hushållsvattnets kvalitet och vattenförekomster, utvärdering av resultaten och registrering i informationssystem enligt förslaget skulle medföra mer administrativt arbete.

10 Ålands ställning

Enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om miljövård och vattenrätt.

Bestämmelser om hushållsvattnets kvalitet på Åland finns enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) i landskapslagen (2016:84) och landskapsförordningen (2016:88).

11 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder direktivets mål att främja skyddet av människors hälsa, säkerställa hushållsvattnets kvalitet med en riskbaserad metod, harmonisera den inre marknaden med tanke på

byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten samt att alla direktiv som hör till EU:s lagstiftning på vattenområdet skulle utgöra ett ömsesidigt stöd.

Enligt statsrådets uppfattning förbättrar och effektiviserar införandet av en riskbaserad metod enligt WHO:s modell Water Safety Plan säkerställandet av hushållsvattnets kvalitet. Den riskbaserade metoden skulle vara möjlig med de ändringar som gjordes i dricksvattendirektivets bilagor 2015, och nästan alla medlemsstater har infört metoden i sin nationella lagstiftning. Enligt bestämmelserna i det gällande direktivet ska också resultaten av de kontroller som krävs enligt ramdirektivet för vatten beaktas i övervakningen av hushållsvattnets kvalitet med hjälp av en riskbaserad metod.

Enligt statsrådets preliminära ståndpunkt borde man i de fortsatta förhandlingarna om direktivet fästa uppmärksamhet vid följande:

Utvidgning av direktivets tillämpningsområde till att omfatta tillgång till vatten

Enligt statsrådets uppfattning borde man i förhandlingarna behandla också andra möjliga sätt att främja målen för tillgången till vatten i FN:s program för hållbar utveckling, än att ge detaljerade föreskrifter om dem i dricksvattendirektivet. Åtgärderna och rapporteringsskyldigheten enligt förslaget skulle delvis överlappa med det internationella protokollet om vatten och hälsa.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att upprättandet och underhållet av utrustning för fri tillgång till vatten på offentliga platser i enlighet med förslaget också medför kostnader. Enligt ramdirektivet för vatten ska principen om kostnadstäckning iakttas i tillgången till vatten och vattenprissättningen. En eventuell konflikt mellan principen och upprättandet av fri tillgång till vatten borde beaktas i beredningen av direktivet. Statsrådet fäster också särskild uppmärksamhet vid att underhållet av utrustning på offentliga platser kan innebära en risk för hushållsvattnets hygieniska kvalitet.

Riskbaserat säkerställande av hushållsvattnets kvalitet

Enligt statsrådets uppfattning är det viktigt att utveckla sättet att verkställa övervakningen av hushållsvattnets kvalitet med hjälp av en riskbaserad metod så att det på ett bättre sätt motsvarar WSP-principen enligt WHO:s modell. Syftet med WSP är att identifiera de faror som hotar kvaliteten på hushållsvattnet, bedöma riskerna med anknytning till dessa, ta i bruk metoder för hantering av de identifierade riskerna och följa upp hur metoderna fungerar. Genom att fastställa fungerande metoder för hantering kan man oftast minska behovet av kvalitetskontroll för vattnet. I kommissionens förslag vill man i stället öka kvalitetskontrollen, vilket är varken den effektivaste eller den kostnadseffektiva ändamålsenligaste hanteringsmetoden för att avlägsna eller minska risker som inverkar på hälsan.

Enligt statsrådets uppfattning täcker den bestämmelse i det gällande dricksvattendirektivet, enligt vilken man när riskbedömningen görs ska beakta resultaten från de övervakningsprogram som fastställts för vattenförekomster i ramdirektivet, i tillräckligt hög grad identifieringen av faror enligt WSP-principen.

Tätare kontakt med ramdirektivet för vatten

Enligt statsrådets uppfattning är det i princip ändamålsenligt med en tätare kontakt med ramdirektivet för vatten samt det så kallade grundvattendirektivet och direktivet om prioriterade ämnen, som utfärdats med stöd av det. Statsrådet fäster emellertid uppmärksamhet vid att man i förslaget till säkerställande av hushållsvattnets kvalitet också för fram åtgärder för att skydda vattenmiljön och förebygga föroreningar. Det skulle emellertid vara mest ändamålsenligt att ge föreskrifter om åtgärder som syftar till att förebygga och minska föroreningar samt metoder för att hantera påverkan på vattenförekomster direkt i ramdirektivet för vatten eller andra direktiv som gäller miljöns kvalitet.

Beaktande av WHO:s rekommendationer

Enligt statsrådets uppfattning bör man stödja WHO:s rekommendationer för hushållsvattnets gränsvärden och parametrar som ska kontrolleras. Statsrådet anser att WHO:s hälsobaserade gränsvärden och riskbaserade metod är viktiga verktyg för skyddet och främjandet av människors hälsa. Samtidigt kan statsrådet stödja de av kommissionens förslag som avviker från WHO:s rekommendationer men grundar sig på skyddet av människors hälsa, den riskbaserade metoden och principen om förebyggande åtgärder.

Hushållsvattnets provtagningsfrekvens och observation av användningen

Den potentiella ökningen av provtagningsfrekvensen för hushållsvattnet enligt förslaget borde vara mer förenlig med den riskbaserade metoden, för att den ska ge hälsofrämjande resultat i relation till de kostnader den medför. Därför borde man i förhandlingarna fästa uppmärksamhet vid att direktivet ska möjliggöra tillräcklig nationell handlingsfrihet för att ordna kontrollen.

Byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten

Enligt statsrådets uppfattning bör man stödja sammanförandet av byggnadsmaterial och byggprodukter som kommer i kontakt med hushållsvatten i harmoniserade standarder. Statsrådet fäster emellertid uppmärksamhet vid att dessa standarder ännu inte finns och att kommissionen inte har utfärdat några mandat för standardiseringsarbetet.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att man inte längre med stöd av direktivet kan ge förordningar om skyldigheten att ge enskilda hushåll anvisningar, om en avvikelse i parametervärdet för hushållsvattnet beror på fastighetsinstallationerna.

Rapportering

Enligt statsrådets uppfattning kan upprättandet av datamängder enligt förslaget komma att öka mängden administrativt arbete. I datamängderna ingår också uppgifter som medlemsstaterna redan rapporterar i andra sammanhang. Därför borde man pröva hur informationen kan utnyttjas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt utan att mängden administrativt arbete ökar.

Information till allmänheten

Statsrådet stödjer främjandet av öppenhet och tillgång till information och anser att förtroendet för hushållsvattnet kan förbättras genom att ge mer information. Statsrådet fäster emellertid uppmärksamhet vid att alla de uppgifter som enligt förslaget ska inkluderas i informationen inte är ändamålsenliga i förhållande till direktivförslagets mål att skydda människors hälsa.

Strykning av artikeln om undantag

Enligt statsrådets uppfattning borde man överväga möjligheten att bevara det undantag som kan beviljas för ett lindrigt överskridande av den kemiska parametern som inte är skadlig för människors hälsa. Ett tidsbegränsat undantag som godkänts av en myndighet kan behövas till exempel för att ordna effektiviserad vattenberedning om råvattnet förorenats på grund av en olycka eller av någon annan orsak och man kan visa att undantaget inte är skadligt för människors hälsa. I vissa fall kan det medföra olägenheter för konsumenterna om undantaget stryks.

Överföring av befogenhet till kommissionen

Statsrådet fäster särskild uppmärksamhet vid att kommissionen enligt förslaget ska ges befogenhet att anta delegerade akter med avseende på ändring av alla bilagor i direktivet. Bilagorna innehåller flera punkter som inte är endast tekniska bestämmelser utan väsentliga delar av direktivet. Sådana väsentliga delar är till exempel de parametrar som kontrolleras i hushållsvattnet och deras gränsvärden, hushållsvattnets provtagningsfrekvens samt grunderna för en minskning av provtagningsfrekvensen och för riskbedömningar. I förhandlingarna bör man sträva efter att ge kommissionen befogenhet endast i frågor av teknisk natur.

Statsrådet fäster också särskild uppmärksamhet vid att kommissionen skulle ges befogenhet att anta delegerade akter med avseende på att fastställa kontrollkrav för farobedömningar i vattenförekomsterna. Enligt statsrådets uppfattning skulle det vara mer ändamålsenligt att göra ändringar i ramdirektivet för vatten och dess dotterdirektiv direkt i direktiven i fråga än att lägga bestämmelser om dem till dricksvattendirektivet.

Den överföring av befogenhet att anta genomförandakter till kommissionen som föreslås är enligt statsrådets uppfattning i princip ändamålsenlig.