Valiokunnan lausunto YmVL 39/2018 vp– U 97/2018 vp

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi veden uudelleenkäytön vähimmäisvaatimuksista (veden uudelleenkäyttöasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi veden uudelleenkäytön vähimmäisvaatimuksista (veden uudelleenkäyttöasetus) (U 97/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Ville Keskisarja, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Juhani Gustafsson, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Jarkko Rapala, sosiaali- ja terveysministeriö
- vesiasiain päällikkö Saijariina Toivikko, Suomen Vesilaitosyhdistys ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Maatalouden kasteluvetenä käytettävän käsitellyn yhdyskuntajäteveden vähimmäisvaatimukset

Asetuksessa määriteltäisiin maatalouden keinokasteluun (*kastelu*) käytettävälle yhdyskuntajäteveden laadulle vähimmäisvaatimukset. Määritelmä sisältää raakana tai käsittelemättömänä sekä käsiteltynä tai jatkojalostettuna syötäväksi tarkoitettujen kasvilajien kastelun sekä nurmi-, eläin-

rehu-, kuitu-, koriste-, siemen-, energia- ja turvekasvien kastelun. Asetusta sovellettaisiin yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetussa neuvoston direktiivissä (91/271/ETY, *yhdyskuntajätevesidirektiivi*) määritetyn yhdyskuntajäteveden eli talousjäteveden tai talous- ja teollisuusjäteveden ja/tai huleveden seoksen kastelukäyttöön.

Käsiteltyä jätevettä koskevat vähimmäislaatuvaatimukset on jaettu neljään luokkaan (A–D) sen mukaan, mitä kasvilajiluokkaa kastellaan ja millä kastelumenetelmällä. Luokkaan A kuuluvat kaikki kasvilajit, joiden syötävä osa on suorassa kosketuksessa uudelleenkäytettävään veteen, mukaan lukien raakana syötäväksi tarkoitetut juurikkaat. Luokkiin B ja C kuuluvat raakana syötäväksi tarkoitetut kasvit, jotka eivät ole suorassa kosketuksessa uudelleenkäytettävään veteen sekä käsiteltynä syötäväksi tarkoitetut kasvit sekä muuhun kuin syötäväksi tarkoitetut kasvit mukaan lukien maidon ja lihantuotantoeläinten rehuna käytettävät kasvit. Luokassa B hyväksytään kaikki kastelumenetelmät, mutta luokassa C menetelmänä voi käyttää vain tihkukastelua. Luokka D koskee teollisuus-, energia- ja siemenkasveja.

Varsinaiset luokkien A–D vähimmäislaatuvaatimukset koskevat käytettyä jätevesienkäsittelymenetelmää, koliformisten bakteerien (indikaattorina *Escherichia coli*) lukumäärää, biologista hapenkulutusta, kiintoaineen määrää, sameutta, legionellabakteerien sekä tiettyjen loismatojen lukumäärää tietyissä oloissa. Lisäksi vähimmäislaatuvaatimuksille on täydentäviä ehtoja, kuten esimerkiksi se, että bakteereita koskevat vaatimukset on täytettävä vähintään 90 prosentissa näytteistä. Vähimmäislaatuvaatimusten luokkien A–D eri vedenlaatua kuvaavien muuttujien raja-arvot näkyvät asetuksen liitteen 1 taulukossa 2. Vedenlaatumuuttujien ja niiden raja-arvojen valinnassa on otettu huomioon olemassa olevia kastelu- ja yhdyskuntajätevettä koskevia laatusuosituksia sekä -vaatimuksia, jotka ovat peräisin etupäässä Maailman terveysjärjestöltä (WHO), EU:n jäsenvaltioilta tai yhdyskuntajätevesidirektiivistä.

Käsiteltyä yhdyskuntajätevettä maatalouden kasteluvedeksi tarjoavan laitoksen (*kasteluvesilaitos, käytännössä usein sama kuin vesilaitos*) on seurattava uudelleenkäytettävän veden laatua vähimmäislaatuvaatimusluokittain sekä vedenlaatumuuttujittain. Esimerkiksi sameuden seurannan on oltava jatkuvatoimista, bakteerien osalta näytteitä on otettava joko viikoittain tai kaksi kertaa kuukaudessa vähimmäislaatuvaatimusluokasta riippuen. Biologisen hapenkulutuksen sekä kiintoaineen raja-arvo on luokissa B–C kytketty yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteessä 1 osassa D määritettyihin raja-arvoihin, jotka velvoittavat vuosittain vähintään 4–24 näytteenottokertaan laitoksen koosta riippuen. Seurannan toimivuus on myös varmistettava ennen kuin järjestelmä otetaan käyttöön tai siihen tehdään muutoksia. Varmistuksessa ehdotetaan käytettäväksi indikaattoreina mikro-organismien kuten *Escherichia coli:n* vähentymistä jätevedenkäsittelyprosessissa. Jäsenvaltion nimeämä toimivaltainen viranomainen voi myös asettaa yllä kuvattuja vähimmäisvaatimuksia täydentäviä veden laatua ja seurantaa koskevia vaatimuksia.

Riskien hallintasuunnitelma

Kasteluvesilaitoksen on laadittava veden uudelleenkäyttöä koskeva riskien hallintasuunnitelma. Riskienhallinnasta on neuvoteltava ja riskienhallintatoimenpiteet toteutettava yhteistyössä jätevedenpuhdistamon, jos kyseessä on eri taho kuin kasteluvesilaitos, sekä veden loppukäyttäjien kanssa. Lisäksi on neuvoteltava sellaisten muiden mahdollisten tahojen kanssa, joihin kasteluvesilaitos arvioi veden uudelleenkäytöllä olevan merkitystä.

Riskien hallintasuunnitelmassa on selvitettävä uudelleenkäyttöön liittyvät riskit sekä niiden torjumiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Suunnitelmassa tulee kuvata uudelleenkäytettävän jäteveden alkuperäinen lähde, käsittelymenetelmä, käsitellyn jäteveden varastointi- ja toimitustapa sekä aiottu käyttö. Lisäksi on tunnistettava vaaraa mahdollisesti aiheuttavat aineet sekä tilanteet liittyen taudinaiheuttajiin, saasteisiin sekä teknisiin häiriöihin. Terveys- ja ympäristöriskien tunnistamiseen ja arviointiin on sisällytettävä analyysi riskin kohteesta, laajuudesta ja altistumisesta.

Riskien arvioinnissa on otettava huomioon ainakin seuraavien EU:n direktiivien ja asetusten vaatimukset: nitraattidirektiivi (91/676/ETY), juomavesidirektiivi (98/83/EY), vesipolitiikanpuitedirektiivi (2000/60/EY), pohjavesidirektiivi (2006/118/EY), haitallisten aineiden direktiivi vesipolitiikan alalla (2008/105/EY), uimavesidirektiivi (2006/7/EY), jätevesilietedirektiivi (86/278/ETY), elintarvikehygienia-asetus (852/2004/EY), rehuhygienia-asetus (183/2005/EY), asetus elintarvikkeiden mikrobiologista vaatimuksista (2073/2005/EY), asetus elintarvikkeiden vierasaineista (1881/2006/EY), torjunta-ainejäämäasetus (396/2005/EY) sekä eläimistä saatavien sivutuotteiden asetukset (1069/2009/EY ja 142/2011/EY).

Tarvittaessa riskien hallintasuunnitelmassa tulee myös esittää vähimmäisvaatimuksia täydentäviä vaatimuksia. Lisävaatimukset voivat koskea eritoten raskasmetalleja, torjunta-aineita, desinfiointiaineita, lääkeaineita, mikrobilääkeresistenssiä aiheuttavat aineita ja muita uusia haitallisia aineita. Riskien torjumiseksi tarpeelliset toimenpiteet voivat koskea esimerkiksi uudelleenkäytön valvontaa, desinfiointia, haitta-aineiden poistoa sekä kastelumenetelmiä. Lisäksi vähimmäisvaatimusluokittaiset (A–D) ennaltaehkäisevät erityistoimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi sianrehun, laiduntamisen sekä korjuun rajoittamiseen.

Luvan haku ja valvonta

Kasteluvesilaitoksen on haettava lupa uudelleenkäytetyn veden jakeluun sen jäsenvaltion nimeämältä toimivaltaiselta viranomaiselta, jonka alueella laitos toimii. Lupahakemuksen tulee sisältää veden uudelleenkäyttöä koskeva riskien hallintasuunnitelma sekä kuvaus käytölle asetettujen vaatimusten täyttämisestä.

Toimivaltaisen viranomaisen on päätettävä luvan myöntämisestä kolmen kuukauden kuluessa hakemuksesta. Lupaehtojen tulee olla vähimmäisvaatimusten mukaisia tai niitä tiukempia, mikäli tiukemmat vaatimukset ovat tarpeen ihmisten ja eläinten terveyden tai ympäristönsuojelun takia. Lupa on tarkistettava säännöllisesti tai vähintään viiden vuoden välein.

Toimivaltaisen viranomaisen on valvottava lupaehtojen täyttymistä. Valvonnassa on hyödynnettävä paikalla tehtäviä tarkastuksia, käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen, yhdyskuntajätevesidirektiivin ja vesipolitiikanpuitedirektiivin seurantatietoja tai muita soveltuvia keinoja. Mikäli valvonnassa havaitaan puutteita, viranomaisen on vaadittava, että laitos ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin viipymättä ja tarvittaessa lopettaa veden uudelleenkäytön välittömästi. Kasteluvesilaitoksen on myös ilmoitettava ehtojen täyttämiseen liittyvistä häiriötilanteesta toimivaltaiselle viranomaiselle sekä loppukäyttäjille.

Tietojen julkisuus ja toimeenpanon seuranta

Jäsenvaltion on varmistettava, että tiedot uudelleenkäytettävän veden määrästä ja laadusta, suhteesta yhdyskuntajäteveden kokonaismäärään, luvista sekä lupaehtojen noudattamisesta ovat julkisesti saatavilla avoimessa tietoverkossa. Tiedot on päivitettävä ajantasaisiksi vähintään kerran vuodessa. Lisäksi jäsenvaltion on huolehdittava, että tiedot ovat Euroopan ympäristökeskuksen sekä Euroopan tautienehkäisy- ja valvontakeskuksen käytettävissä ensin kolmen vuoden ja sen jälkeen kuuden vuoden välein tehtävää veden uudelleenkäytön seurantaa varten. Komissio laatii kuuden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta arvion asetuksen toimeenpanosta sekä vaikutuksista.

Toimivallan siirto komissiolle ja vakiomuotoiset artiklat

Säädösvallan siirron nojalla komissiolle esitetään mahdollisuutta antaa tarkentavia vähimmäisvaatimuksia sekä riskien hallintasuunnitelman sisältöä koskevia säädöksiä, mikäli se uuteen tekniseen ja tieteelliseen tietoon perustuen on tarpeen. Lisäksi komissiolle annettaisiin valta vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä yksityiskohtaiset säännöt täytäntöönpanon seurantaa koskien tietojen muotoa ja esitystapaa sekä unioninlaajuisen yleiskatsauksen muotoa ja esitystapaa. Täytäntöönpanosäädökset hyväksytään tarkastelumenettelyssä. Komissiota avustaa vesipuitedirektiivillä 2000/60/EY perustettu komitea.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä olisi mahdollisuus saattaa asetuksen vähimmäisvaatimuksia sekä käsittelylaitoksen ja viranomaisen velvoitteita koskevien artiklojen toimeenpanoon liittyvän asian laillisuus tutkittavaksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä (*oikeussuojakeinot*).

Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi myös artikla, jonka nojalla jäsenvaltioiden olisi säädettävä direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja niiden täytäntöönpanon varmistamisesta. Seuraamusten olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Ne ja niitä koskevat muutokset olisi ilmoitettava komissiolle.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee asetuksen tavoitetta vähentää veden niukkuudesta aiheutuvia haittoja sekä edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista lisäämällä veden uudelleenkäyttöä. Käsitellyn jäteveden turvallisen käytön lisääminen on tarpeen erityisesti niillä alueilla, joilla käytetään vesivaroja ylitse niiden kestävyysrajojen tai joilla tämä on uhkana tulevaisuudessa ilmastonmuutoksen vaikutuksessa. Jäteveden uudelleenkäytöllä ei kuitenkaan voida korvata veden säästämistä, vesitehokkuutta sekä vesien tilan parantamista.

Jäsenvaltioiden olosuhteet vaihtelevat runsaasti niin vesivarojen riittävyyden kuin alku- ja elintarviketuotannon sekä rehujen suhteen. Lisäksi käsitellyn jäteveden ominaisuudet, kastelutarve ja -menetelmät sekä näihin liittyvät terveyden- ja ympäristönsuojelunäkökohdat ovat hyvin tapauskohtaisia. Suomen olosuhteissa veden uudelleenkäyttö ei yleensä ole tarpeen veden niukkuuden takia, mutta siihen liittyvien mahdollisuuksien edistäminen on kannatettavaa kiertotalouden, resurssi- sekä energiatehokkuuden sekä puhtaan teknologian näkökulmasta. Yhdyskuntajäteveden

uudelleenkäytössä on myös riskejä, sillä huolimaton uudelleenkäyttö voi pahimmillaan aiheuttaa merkittäviä haitallisia seurauksia ihmisten terveydelle, elintarviketurvallisuudelle, tuotantoeläimille sekä ympäristölle. Haitallisten seurausten ehkäisemiseksi tarvitaan riittävä, käyttötarkoitukseen sekä riskeihin suhteutettu keinovalikoima. Haitallisten seuraamusten välttämisessä on oleellista se, että jäteveden uudelleenkäyttöön liittyvät terveys- ja ympäristöriskit tunnistetaan, tunnistetuille riskeille määritellään tehokkaat hallintakeinot ja että hallintakeinojen toimivuutta seurataan riittävästi.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut yhteiset vähimmäislaatuvaatimukset sekä riskien hallinnan ja seurannan velvoitteet ovat oikeansuuntaisia keinoja käsitellyn yhdyskuntajäteveden kastelukäytön riskien vähentämiseksi. Haitallisiin aineisiin liittyvä mahdollinen jäännösriski sekä olosuhteiden erovaisuus sekä uudelleenkäytön tapauskohtaisuus on asianmukaisesti otettu huomioon asetusehdotuksessa. Jäsenvaltio voi tarvittaessa asettaa ehdotettuja vähimmäisvaatimuksia tiukempia vaatimuksia ehdotukseen sisältyvän riskien hallintasuunnitelman tai muun tiedon perusteella. Lisäksi asetusehdotus painottuu käsitellyn jäteveden uudelleenkäytön vähimmäisvaatimuksiin, eikä esimerkiksi sisällä velvoitetta uudelleenkäytön lisäämiseksi. Valtioneuvosto kannattaa myös asetuksessa esitettyä käyttöön liittyvän tiedon saatavuuden ja avoimuuden edistämistä.

Valtioneuvoston pitää tärkeänä, että vähimmäislaatuvaatimukset ja riskienhallinta pohjautuisivat Maailman terveysjärjestön (WHO) esittämiin suosituksiin sekä kokemuksiin käsitellyn jäteveden käytöstä maatalouden kasteluvetenä. Vedenlaatumuuttujat, joita vähimmäislaatuvaatimukset koskevat, ovat nykytiedon valossa keskeisiä terveyden ja elintarviketurvallisuuden näkökulmasta. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, etteivät valitut muuttujat kata kaikkia sellaisia haitallisia mikrobeja ja kemiallisia aineita, kuten antibioottiresistenssigeenejä, lääkeaineita ja muita kuluttajakemikaaleja, joita yhdyskuntajätevesissä esiintyy ja joiden puhdistamiseen ei nykyisiä yleisesti käytössä olevia käsittelymenetelmiä ole suunniteltu. Myös asetusehdotuksessa esitettyä riskienhallinnan kattavuutta tulisi verrata WHO:n julkaisuissa esitettyihin käytäntöihin.

Riskien hallinnan parantamiseksi jatkoneuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ympäristönsuojelu-, terveydensuojelu- sekä elintarvike- ja rehuvalvontaviranomaisilla on riittävät mahdollisuudet arvioida toiminnanharjoittajan laatimat riskienhallintasuunnitelmat ja vaikuttaa luvan myöntämiseen, lupaehtoihin sekä valvontaan. Lisäksi tulee arvioida, onko tarpeen lisätä ehdotetun riskien hallintasuunnitelman sisältövaatimuksen velvoittavuutta esimerkiksi sellaisten haitallisten aineiden osalta kuten raskasmetallit, torjunta-aineet, desinfioinnin sivutuotteet ja lääkeaineet.

Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotuksesta koituvan hallinnollisen taakan lisäys tulisi pitää mahdollisimman pienenä esimerkiksi kytkemällä jatkossa raportointivelvoitteet olemassa oleviin vesipolitiikanpuitedirektiivin tai yhdyskuntajätevesidirektiivin raportointiin sekä niissä kehitettyihin hyviin käytäntöihin. Lisäksi komissiolle ehdotettu siirretty toimivalta antaa delegoituja säädöksiä tulisi rajata selkeästi teknisiin säännöksiin eikä ulottaa asetusehdotuksen keskeiseen tavoitteeseen, joka on käsitellyn jäteveden maatalouden kastelukäytön turvallisuuden varmistaminen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteena on torjua veden puutetta sekä edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista lisäämällä käsitellyn yhdyskuntajäteveden uudelleenkäyttöä maatalouden kasteluvetenä.

Ylivoimaisesti merkittävin osa veden uudelleenkäytöstä on maatalouden keinokastelua. Euroopassa sen käytön osuus on noin neljäsosa käytettävän makean veden kokonaismäärästä. Vedenotto kastelukäyttöön muodostaa noin 60 % kaikesta makean veden otosta Etelä- ja Kaakkois-Euroopassa ja jopa 80 % tietyillä vesistöalueilla. Suomen olosuhteissa veden uudelleenkäyttö ei yleensä ole tarpeen. Suomessa asetuksen vaikutusten arvioidaan tällä hetkellä rajoittuvan lähinnä käsitellyllä jätevedellä kasteltujen kasvien sekä niistä tuotettujen elintarvikkeiden ja rehujen tuontiin ja käyttöön Suomessa. Ilmastonmuutoksen edetessä on kuitenkin todennäköistä, että Suomessakin kärsitään nykyistä useammin ajoittaisista kuivuuskausista.

Asetuksella yhtenäistetään vaatimuksia kasteluveden laadusta ja varmistetaan terveyden ja ympäristön suojelun taso eri jäsenmaissa. Koska veden uudelleenkäytöllä on yhteys jo olemassa olevan EU-lainsäädännön vaatimuksiin, on tarkoituksenmukaista harmonisoida uudelleenkäytön edellytykset unionin tasolla. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntely on minimisääntelyä ja jatkossakin on mahdollista säätää kansallisesti tiukemmista laatukriteereistä, koska luonnonolosuhteet ja niiden herkkyys ilmastonmuutoksen vaikutukselle ja pilaantumiselle vaihtelevat huomattavasti eri jäsenmaissa. Myös pohjavesien suojelu saattaa vaatia ankaraa sääntelyä, sillä laajamittainen puhdistetun jäteveden käyttö voi merkitä pohjavesien pilaantumisvaaraa.

Yhdyskuntajätevesiin päätyy suuri määrä erilaisia yhdisteitä esimerkiksi pesuaineista, tekstiileistä, muovimateriaaleista ja kosmetiikasta. Teollisten aineiden lisäksi jätevesiin päätyy lääkeainejäämiä sekä ihmisten luonnollisesti erittämiä hormoneja. Käytössä olevia jätevedenpuhdistustekniikoita ei ole suunniteltu poistamaan orgaanisia haitta-aineita, vaan pääasiassa kiintoainetta ja ravinteita. Haitalliset aineet päätyvät lopulta vesistöihin sekä kastelun mukana pelloille, pohjavesiin ja maataloustuotteiden kautta ruokaketjuun.

Kiertotalouden edistämisen lähtökohdista on myös korostettu tarvetta säätää uudelleenkäytetyn veden vähimmäisvaatimuksista keinokastelua varten. Veden uudelleenkäyttöön liittyvien mahdollisuuksien edistäminen on kannatettavaa kiertotalouden edistämisen näkökulmasta.

Valiokunta korostaa kuitenkin, kuten EU:n kiertotaloussuunnitelmasta antamassaan lausunnossa (YmVL 9/2016 vp), että uudelleenkäyttö- ja kierrätysprosesseissa on huolehdittava materiaalikiertojen puhtaudesta ja turvallisuudesta. Riittävin riskinarviointikeinoin tulee siten erityisesti huolehtia siitä, ettei lisääntyvä veden uudelleenkäyttö johda terveysriskeihin tai ympäristön ja puhtaan maaperän pilaantumiseen ja sitä kautta vaikuta ruokaturvallisuuteen. Myös hormonaalisia järjestelmiä häiritsevien kemikaalien vaikutuksiin ympäristöön ja ihmisten terveydelle tulee kiinnittää tutkimustiedon lisääntyessä huomiota. Tapauskohtaisella riskinarvioinnilla on sääntelyssä suuri merkitys. Sääntely edistää osaltaan jätteidenkäsittelytekniikoiden kehittymistä siten, että myös lääkeaineiden pitoisuudet käsitellyssä jätevedessä laskevat. Valiokunta katsoo, että sääntely edistää myös resurssi- ja energiatehokkuutta sekä puhtaiden teknologioiden kehittymistä ja kysyntää. Veden uudelleenkäytön lisääntyminen voi tätä kautta tuoda vientimahdollisuuksia myös suomalaisille vesialan yrityksille.

Valiokunnan lausunto YmVL 39/2018 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 18.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos