



Asulareovee puhastamist käsitleva nõukogu 21.  
mai 1991. aasta direktiivi 91/271/EMÜ  
hindamisega seotud  
**avaliku konsulteerimise kokkuvõttev aruanne**

{SEC(2019) 448 final} - {SWD(2019) 701 final}



# Konsulterimine sidusrühmadega

## 1. Sissejuhatus

Konsultatsioonide eesmärk oli koguda lisatõendeid, mille põhjal analüüsida direktiivi asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust, sidusust ja ELi lisaväärtust vastavalt toimivuskontrolli ja hindamist käsitlevatele parema õigusloome suunistele. Konsultatsiooni koordineeriti [veealaste õigusaktide toimivuse kontrolliga](#). Konsulterimismeetodid määrati kindlaks 2018. aasta mais avaldatud [konsulterimisstrateegias](#).

## 2. Konsultatsioonis osalenud sidusrühmad

- Liikmesriikide ametiasutused (riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud);
- avaliku ja erasektori reoveekäitlejad või eksperte esindavad ühendused;
- ettevõtjad/ettevõtjate ühendused, keda direktiiv puudutab;
- kodanikud;
- ELi institutsioonid;
- akadeemilised ringkonnad/teadlased ja ametiühingud;
- rahvusvahelised organisatsioonid;
- vabaihendused ja kodanikualgatused.

Nimetatud sidusrühmadega konsulteriti eri viisidel ja kõik andsid väärtusliku panuse.

## 3. Konsultatsioonid kronoloogilises järjekorras

- Asulareovee puhastamise direktiivi hindamise kavaga seotud tagasisidemehhanism;
- ettevalmistavad intervjuud põhiküsimuste teemal;
- avalik konsultatsioon;
- temaatilised ekspertide seminarid;
- sidusrühmade konverents;
- kirjalik konsulterimine liikmesriikide ekspertidega modelleerimise küsimustes.

### *Hindamiskavaga seotud tagasiside*

[Hindamiskava](#) avaldati 2017. aasta oktoobris, samal ajal veealaste õigusaktide toimivuse kontrolli kavaga. Mõlema kava puhul kasutati tagasisidemehhanismi. Lisaks kolmele anonüümsele vastusele ja ühe kodaniku vastusele andsid konsultatsiooniperioodil tagasisidet kaheksa vabaihendust, neli teadusasutust, üks avalike teenuste ühendus, kümme veesektori esindajat ja üks pädev asutus.

Oluliseks peeti muu hulgas järgmisi teemasid:

- sademevee majandamine;
- uued probleemsed saasteained;
- vajadus kestlike pikaajaliste investeeringute järele ja „saastaja maksab“ põhimõtte rakendamine;
- veepoliitika raamdirektiivi ja reoveesetete direktiiviga olevate seoste hindamine;
- seosed kestliku arengu eesmärkidega, eelkõige eesmärgiga nr 6.

Seda tagasisidet kasutati toetava uuringu pädevusraamistiku ja põhiküsimuste väljatöötamisel.

### *Põhiküsimusi käsitlevad intervjuud*

Hindamise algetapis korraldati ettevalmistavad intervjuud tööstusliitude, ühe keskkonnaküsimustega tegeleva ja ühe inimõigustega tegeleva vabaihenduse ning ühe veetehnoloogia valdkonna ühenduse asjatundjatega. Nende intervjuude põhjal kujundati põhiküsimused ja saadi aimu olemasolevatest andmetest.

Kõige kiirem ja selgem üksmeel saavutati sademevee ülevoolu, uute probleemsete saasteainete, individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemide ning energiatõhususe osas. Reoveepuhastite seire ja suurusega seotud põhiküsimuste kohta saadi vastakat tagasisidet. Need kaks teemat jäid põhiküsimuste hulka, kuna ka kontrollikoda pidas neid oluliseks.

Üldiselt nõustusid eksperdid, et asulareovee puhastamise direktiiv on kogumis- ja puhastustaristu rajamise tagamisel otsustava tähtsusega. Samuti oldi kindlalt üksmeelel direktiivi selguse ja lihtsuse osas. Rõhutati, et rakendamiseks vajalikud investeeringud on väga suured ja takistavad mõnikord direktiivi rakendamist. Samas oldi aga üksmeelel ka selles, et kasu kaalub üles kulud.

### **Avalik konsultatsioon**

[Avalik konsultatsioon](#) algas veebis 2018. aasta juulis. Küsimustik avaldati komisjoni konsultatsioonide veebisaidil kõigis 23 ELi ametlikus keeles ja sellele sai vastata 14 nädala vältel. See koosnes üldosast ja asjatundjatele mõeldud osast, mis oli üles ehitatud vastavalt parema õigusloome hindamiskriteeriumidele.

Kokku saadi 608 vastust (606 veebiportaali kaudu ja kaks tehniliste probleemide tõttu e-posti teel). **Kuna ühelegi sisuküsimusele vastamine ei olnud kohustuslik, oli igale küsimusele vastanute kogu arv erinev.** Käesolevas aruandes käsitletakse avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastuste põhjal tehtud peamisi järeldusi, konkreetsed järeldused on esitatud hinnangu põhitektis.

Üle poole vastustest saadi kodanikelt (57 %) ja 17 % era- või avaliku sektori reoveepuhastusjaamade käitajatelt. Ülejäänud vastajad esindasid avaliku sektori asutusi, vabaihendusi, akadeemilisi ringkondi, tööstussektorit, era- ja avaliku sektori ühendusi ning ELi institutsioone. Sidusrühmade hulgas olid esindatud peaaegu kõik ELi liikmesriigid, välja arvatud Eesti, Läti, Leedu ja Ungari. Kõige enam vastanuid oli Saksamaalt (22 %) ja Hispaaniast (21 %). Tehti kindlaks üks väike Hispaania reoveepuhastusjaamade käitajate kampaania ja nende märkusi kasutati direktiivi sisemise sidususe põhianalüüsis.

### **Mõjus**

Ekspertidele mõeldud küsimustikuosas paluti sidusrühmadel hinnata direktiivi mõjusust seoses selle põhisätetega. Eri sätete kohta antud tagasiside oli erinev, kuid näitas, et enamikku sätteid peetakse väga mõjusaks või pigem mõjusaks. Sidusrühmad ei arva, et asulareovee puhastamise direktiiv on olnud väga mõjus individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemide nõuetekohase kohaldamise tagamisel või et liikmesriigid tegelevad piisavalt sademevee ülevoolu küsimusega. Kõigi vastuste põhjal ei olnud eri sidusrühmade vastustes näha ühtegi suundumust.

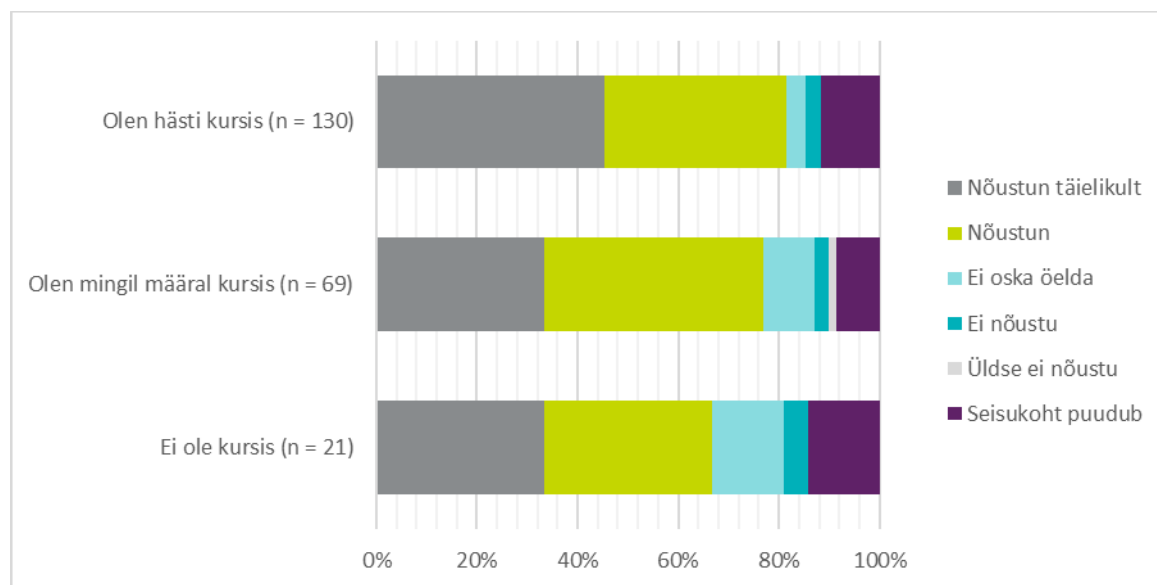
<b>Eesmärgid</b>	<b>Väga mõjus</b>	<b>Pigem mõjus</b>	<b>Pigem ei ole mõjus</b>	<b>Ei ole üldse mõjus</b>	<b>Ei mõjus ega mõjuta</b>	<b>Ei oska öelda</b>
Keskkonna kaitsmine asulareovee ärajuhtimisest tuleneva kahju eest (n = 345)	46 %	42 %	3 %	1 %	4 %	4 %
Inimeste tervise kaitsmine asulareovee ärajuhtimisest tuleneva kahju eest (n = 343)	31 %	54 %	3 %	1 %	6 %	5 %
Reovee kogumine (n = 341)	46 %	37 %	3 %	1 %	8 %	4 %
Individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemide nõuetekohase kohaldamise tagamine (n = 332)	7 %	28 %	14 %	5 %	25 %	22 %

Regulaatorilevoolu nõuetekohase kasutamise tagamine (n = 337) 6 % 25 % 20 % 7 % 23 % 18 %

Tabel 11. Kõigi sidusrühmade vastused direktiivi teatavate sätete mõjususe kohta

### Tõhusus

Direktiiviga hästi või mingil määral kursis olevad sidusrühmad on nõus või täielikult nõus, et kulud ja kasu on omavahel vastavuses, eriti pikas perspektiivis. Nende sidusrühmade hulgas oli kõigisse kategooriatesse kuuluvaid vastajaid.



Joonis 42. Sidusrühmade seisukohad kulude ja kasu vastavuse kohta.

Kokku 79 % kõigist vastajatest nõustus või nõustus täielikult, et kulud on saadavat kasu arvestades õigustatud, kusjuures enamik vastajatest olid kodanikud.

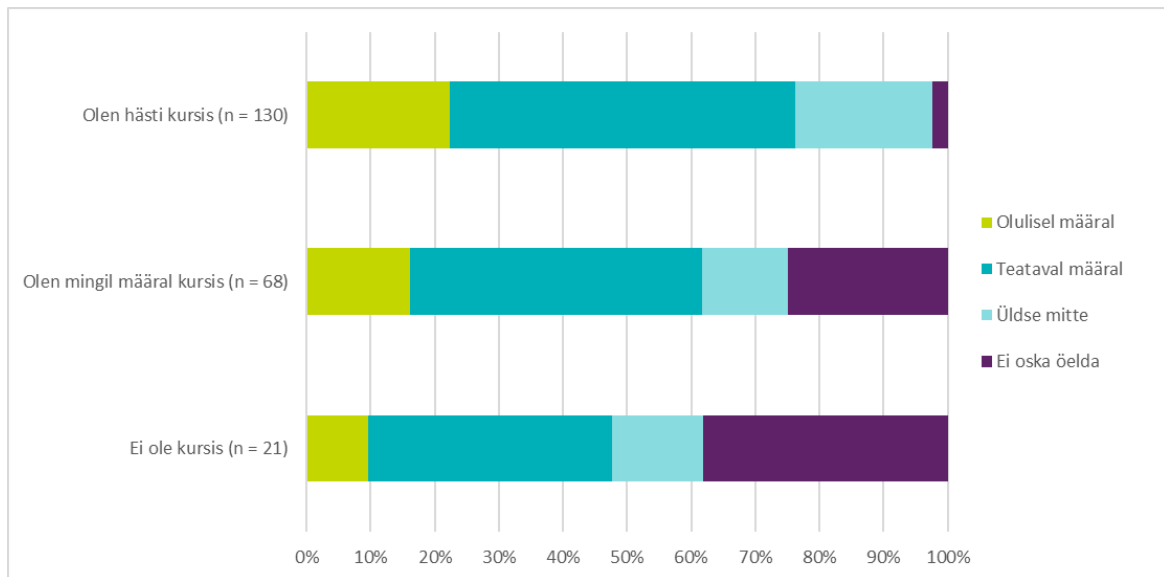
### Sidusus

Sisemise sidususe hindamisel oli tagasiside vastandlik. Enamik vastanutest nõustus, et direktiiv on olulisel või teataval määral sisemiselt sidus (vastavalt 27 % ja 53 %, n = 299). Juhiti tähelepanu sellele, et direktiiv sisaldab tööstusreeve jaoks erinevaid läviväärtusi. Märkuste analüüsist selgus, et paljud sidusrühmad lähtusid oma hinnangus muu hulgas välise sidususe aspektidest või asulareovee puhastamise direktiivi osalisest ebapiisavusest uute ühiskondlike vajaduste rahuldamisel. Välise sidususe osas leiavad sidusrühmad, et asulareovee puhastamise direktiiv on teataval määral sidus muude veelaste õigusaktidega, kusjuures paljud juhivad tähelepanu suurele või teatavale sidususele veepoliitika raamdirektiiviga (vastavalt 32 % ja 50 %, n = 293).

Uuemate energia- ja kliimapoliitikaga seotud meetmete kohta väitsid sidusrühmad, et asulareovee puhastamise direktiiv ei ole nendega piisavalt lõimitud.

### Asjakohasus

Sidusrühmad hindasid ka seda, mil määral on asulareovee puhastamise direktiiviga võimalik lahendada uusi probleeme, ning kõigis sidusrühmade kategooriates oldi üksmeelel, et on probleeme, mida direktiivis täies ulatuses ei käsitleta. Kui võrrelda vastuseid selle alusel, kui hästi on sidusrühmad direktiiviga kursis, tuleb ilmsiks, et ka need, kes on direktiiviga hästi kursis, ei usu, et direktiiv on uute probleemide lahendamiseks piisav.



Joonis 43. Sidusrühmade arvamus selle kohta, mil määral on võimalik asulareovee puhastamise direktiiviga lahendada uusi probleeme (vastavalt sellele, kui hästi ollakse direktiiviga kursis).

Küsimusele, milliseid probleeme direktiivis piisavalt ei käsitleta, vastasid kutseorganisatsioonid ja reoveepuhastusjaamade käitajad, et direktiivis ei käsitleta piisavalt ressursside, eelkõige reoveesetete taaskasutamist, ning et on vaja tegeleda uute saasteainetega.

Ainetest, mille leidumine reovees sidusrühmadele muret valmistab, mainiti kõige enam endokriinfunktsiooni kahjustavad kemikaale (vastanuid, kes olid väga mures või mures, oli vastavalt 52 % ja 19 % ning nende hulgas oli kõigi sihtrühmade esindajaid: 220 kodanikku, 27 käitajat, 7 akadeemilist asutust). Muudest ainetest mainiti veel ravimeid ja tööstuslikke saasteaineid (48 % vastanutest väga mures), pestitsiide (47 % väga mures) ja mikroplasti (46 % väga mures) (n = 608).

Küsimusele, kes peaks maksma nende ainete eemaldamiseks vajaliku täiendava töötlemise eest, jagunesid vastused kaheks nende vahel, kes ütlesid, et maksma peaks algne saastaja (nt tööstus) (40 %), ja nende vahel, kes ütlesid, et suurem veearve on vastuvõetav (25 %) (n = 608). Ainult kolm vastasid „Ei oska öelda“, 16 % jättis vastamata. Nendest, kes pooldasid seda, et tööstus maksab, olid suurem osa kodanikud, vabaihendused ja vee-ettevõtjaid.

#### ELi lisaväärtus

Küsimusele, kas reovee valdkonnas tuleks jätkata meetmete võtmist ELi tasandil, vastas enamik, et seda tuleks teha suurel määral (63 %) või teataval määral (26 %). Peamine sidusrühm, kes pooldab jätkuvat sekkumist ELi tasandil, on kodanikud. Enamik sidusrühmi nõustub, et asulareovee puhastamise direktiivi rakendamise peatamisel oleks negatiivne mõju (86 %, n = 307), ainult 2 % arvab, et sellel oleksid positiivsed tagajärjed. Sidusrühmad väitsid, et rakendamise peatamisel oleks negatiivne mõju vee kvaliteedile ja inimeste tervisele. Samuti vähendaks see stiimuleid arendada keskkonnakaitseks vajalikku taristut.

Avaliku konsultatsiooni tulemused lõimiti suurel määral hindamist toetava uuringu analüüsi ja need olid komisjoni hinnangu aluseks.

Lisaks saadeti mõni kirjalik seisukohavõtt:

- **Rootsi Keskkonnakaitseameti** seisukohavõttus täiendati ja selgitati keskkonnakaitseameti vastuseid avaliku konsultatsiooni küsimustikule. Amet nimetas asulareovee puhastamise direktiivi

puudustena selle vähest pandlikkust kohalike tingimustega arvestamisel ja liiga madalaid eesmärke seoses fosforiga.

- **Taani Keskkonna- ja Tehnoloogiaühenduse** seisukohavõttus märgiti, et viimastel aastakümnetel on tehtud edusamme puhastustehnoloogia valdkonnas ning et on jäetud kasutamata võimalus lisada asulareovee puhastamise direktiivi energiatõhususe aspektid ja reovees leiduvate ressursside taas- ja korduskasutamist stimuleerivad meetmed.
- **EurEau** seisukohavõttudes reovees leiduvate mikrosaasteainete ja mikroplasti kohta selgitati asjaomase probleemi ulatust ja selle lahendamise seotud raskusi. Lisaks esitati seisukohavõttud energiatõhususe kohta, direktiivis kasutatud puhastusterminoloogia kohta ning seisukohad selle kohta, millised on reovee puhastamise võimalused seoses ühekordselt kasutatava plastiga ja sellise puhastamisega seotud probleemid.
- **World Green Infrastructure Networki** seisukohavõtt andis ülevaate sellest, kuidas roheline taristu saab aidata lahendada sademevee ülevoolu probleemi. Lisaks märgiti, et pärast asulareovee puhastamise direktiivi vastuvõtmist on välised tegurid, nagu kliimamuutused ja uued probleemsed saasteained, toonud kaasa uusi ühiskondlikke vajadusi.
- Tehnoloogiaettevõtte **Xylem** nimetas peamiste probleemidena vananevat taristut ja ebapiisavat rahastust. Tehti ettepanek veelgi stimuleerida kulude katmist ja kaaluda sademevee ülevooluga tegelemiseks uute kulutõhusate lahenduste leidmist. Lisaks soovitati edendada ressursside taaskasutamist ja energiatõhusust.
- Keskuse **Centre for Water Security and Cooperation** tagasiside käsitles võimalikke pingeid vee kättesaadavuse ja kulude katmise vahel, kliimamuutustega kaasnevaid uusi probleeme (nt äärmuslikud ilmastikunähtused, mis tekitavad lisakoormust kanalisatsioonile ja reoveepuhastitele) ning ühiskanaliseerimise ühendatama elamuid, ravimeid ja ELi lisaväärtust.

#### *Temaatilised ekspertide seminarid<sup>1</sup>*

Seminaridel kogutud teavet kasutati hindamist toetava uuringu aruande koostamisel ja direktiivi hindamisel. Lisaks kinnitati seminaride aruelude käigus Teadusuuringute Ühiskeskuse modelleerimismeetod ning hinnang kulude ja kasu kohta. Kõigil seminaridel osalesid liikmesriike, akadeemilisi ringkondi, ettevõtjate ühendusi / tööstussektorit, keskkonnaküsimustega tegelevaid vabaihendusi ja komisjoni esindavad eksperdid.

*Seminar uute probleemsete saasteainete teemal koos veealaste õigusaktide toimivuse kontrolliga (24. oktoober)*

*Eesmärk.* Hinnata veekeskkonnale uutest probleemsetest saasteainetest tulenevat mõju ja reoveepuhastite potentsiaali selle mõju vähendamisel.

*Kokkuvõte.* Uute probleemsete saasteainete hulka kuulub palju eri aineid ning reoveepuhastite kohta leitakse ühest küljest, et need vähendavad mõne aine sisaldust juba olemas oleva puhastusprotsessi abil, ja teisest küljest peavad mõned neid ainete keskkonda sattumise kohaks. Praegu ei ole veel ühtegi puhastusmeetodit, mis tagaks kõigi uute probleemsete saasteainete kõrvaldamise. Mõne uue probleemse saasteaine puhul on täheldatud nende mõju keskkonnale (nt diklofenak), samas kui teiste puhul ei ole selge, kuidas need keskkonnas toimivad ja millist kumulatiivset mõju koos teiste ainetega võivad avaldada.

Mõnes riigis on astunud esimesi samme uute probleemsete saasteainetega tegelemiseks. Näiteks Šveitsis lisati mitmesse esmatahtsasse puhastusjaama neljas puhastusetaap.

*Seminar sademevee ülevoolu ning individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemide teemal (25. oktoober 2018)*

---

<sup>1</sup> Protokollid ja esitlused on kättesaadavad platvormi CIRCABC kaudu.

*Eesmärk.* Arutada sademevee ülevooluga (pöörates suurt tähelepanu regulaatorülevoolule) ning individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemidega seotud õiguslikke ja keskkonnamaspekte. Teadusuuringute Ühiskeskus tutvustas nimetatud kahe küsimuse mõju käsitlevaid esialgseid modelleerimistulemusi. Sidusrühmadel oli võimalus asjaomast meetodit arutada ja see kinnitada.

*Kokkuvõte.* Sademevee ülevoolu käsitletakse asulareovee puhastamise direktiivis üksnes joonealuses märkuses, mida osa osalejatest pidas ebapiisavaks. Terminoloogia hõlmab ülevoolu nii ühis- kui ka lahkvoolsetes süsteemides. Samas „ülevoolu“ määratlus puudub. Ülevoolu esimesed 15 minutit sisaldavad nn esimest loputusvett (*first flush*), mis võib sisaldada kõige rohkem saasteaineid. Teine oluline probleem on asulavee äravool, mille kanalisatsiooni sisenemisel lisandub reovette veel saasteaineid. Liikmesriigid kasutavad ülevooluga tegelemiseks erinevaid meetodeid, nt teevad seiret, investeerivad lahkvoolsetesse kanalisatsioonisüsteemi või kasutavad rohelist taristut / loodusepõhiseid lahendusi, nagu märgalad.

Individuaalseid ja muid asjakohaseid süsteeme kasutatakse nii linnastutes, mille reostuskoormus on väiksem kui 2 000 inimekvivalenti, kui ka neis, milles see on suurem kui 2 000 inimekvivalenti, kuid asulareovee puhastamise direktiiv hõlmab ainult viimaseid. Liikmesriikide eksperdid selgitasid individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemide kasutamise eri raamistikke oma riikides. Isegi täiustatud raamistike olemasolu korral on raske tagada individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemide hea toimimine ja asjakohane kasutus.

*Seminar kulude ja kasu teemal (8. november 2018)*

*Eesmärk.* Sellel seminaril võrreldi asulareovee puhastamise direktiivi hindamist toetava uuringu tulemusi teiste sarnaste uuringutega, mille on korraldanud Maailmapank (2018), OECD (pooleli, tehakse koostöös keskkonna peadirektoraadiga) ja Blue2 (pooleli, tehakse keskkonna peadirektoraadi tellimusel).

*Kokkuvõte.* Asulareovee puhastamise direktiiviga seotud kulude hindamiseks kasutatavad kulufunktsioonid on sidusrühmadele teada ja neid peetakse suhteliselt stabiilseteks, kuigi ka väga andmemahukateks. Arvestades asulareovee puhastamise direktiiviga seotud kulusid, ei saa hindamisel jätta pidamata arutelu taskukohasuse, kulude katmise ja ELi poolse rahastamise üle. Kasu käsitlevad arutelud näitasid, et eelistati kahjukuludel põhinevat lähenemisviisi. Üldiselt oldi üksmeelel, et asulareovee puhastamise direktiivist tulenevat kogu kasu on raske kindlaks teha, kvantifitseerida ja rahas väljendada. Kaheksa liikmesriigi kohta tehtud Maailmapanga uuringus arvesse võetud kasu erines hindamist toetavas uuringus arvesse võetud kasust ning lähenemisviiside erinevuse tõttu kaaluvad Maailmapanga uuringus kulud mõne stsenaariumi puhul üles kasu.

### ***Sidusrühmade konverents***

*Eesmärk.* 16. novembril 2018 toimus Regioonide Komitee ruumides sidusrühmade konverents, kus oli ligikaudu 90 osalejat, sealhulgas liikmesriikide, reoveeteenuste pakkujate, vabaihenduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja akadeemiliste ringkondade esindajad. Konverentsi eesmärk oli jagada hindamist toetava uuringu esialgseid tulemusi ja avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastuste analüüsi esimesi tulemusi.

*Kokkuvõte.* Üldiselt leiavad sidusrühmad, et reovee kogumisel ja puhastamisel on ELis tehtud selgeid edusamme. Leitakse, et need edusammud tulenevad asulareovee puhastamise direktiivist. Sademevee ülevool ja individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemide haldamine on teadaolev probleem ning Teadusuuringute Ühiskeskuse modelleerimistulemused näitavad selgelt nende keskkonnamõju. Liikmesriikide ekspertide ettekanne kinnitas, et asulareovee puhastamise direktiivi rakendamine lühikese ajaga on võimalik ja selle tulemusel paraneb vee kvaliteet.

Seoses kasu hindamisega olid sidusrühmad üksmeelel, et kasu on märkimisväärne ja kaalub üles kulud. Oldi nõus väitega, et asulareovee puhastamise direktiiviga saavutatud kasu on laiem kui pelgalt

veekeskonna kaitse ning hõlmab ka tervist ja heaolu. Samuti on hästi teada, et sellist kasu on raske hinnata.

Eesseevate probleemidena mainisid sidusrühmad järgmist: mikrosaasteained, energiatõhususe saavutamine, ülevoolu ning individuaalsete ja muude asjakohaste süsteemide mõju vähendamine ning vee ja reoveesetete taaskasutamine.

Sidusrühmad kinnitasid üldiselt, et asulareovee puhastamise direktiiv on muude õigusaktidega hästi kooskõlas ja oluline muude direktiivide eesmärkide saavutamiseks. Kaaludes ELi õigust laiemalt, leidsid sidusrühmad, et kasuks tuleks parem kooskõla energia- ja kliimapoliitikaga.

### ***Kirjalik konsulteerimine***

Asulareovee puhastamise direktiivi eksperdirühma esindajatega konsulteeriti kirjalikult järgmistes küsimustes: 1) individuaalsed ja muud asjakohased süsteemid, 2) sademevee ülevool ning 3) kulud ja kasu. 28st liikmesriigist vastas 20 ning kas kinnitas teavet või esitas täiendavaid andmeid. Seda teavet kasutati Teadusuuringute Ühiskeskuse tehtud modelleerimisel ja hindamist toetavas uuringus.