



27.9.2012

YM10/401/2012

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
Aluehallintovirastot

Viite 24.1.2012 allekirjoitettu suositussopimus yhdyskuntajätevesien pintavesiä rehevöittävän kuormituksen vähentämiseksi vuoteen 2015
Hänvisning

Asia Suositussopimus yhdyskuntajätevesistä
Ärende

Ympäristöministeriö lähettää tiedoksi ja otettavaksi toiminnassa huomioon liitteenä olevan muistion, joka käsittelee viitekohdassa mainittua suositussopimusta. Suositussopimus liitemuistioineen on luettavissa osoitteesta:

www.ymparisto.fi >vesivarojen käyttö >vesihuolto >yhdyskuntien jätevedet

Tämän kirjeen tarkoituksena on tiedottaa sovitun mukaisesti ympäristölupa- ja valvontaviranomaisia suositussopimuksen sisällöstä, tavoitteista ja hyödyntämismahdollisuuksista ympäristölupakäsittelyssä ottaen huomioon, että suositussopimus perustuu valtioneuvoston periaatepäätöksessä tarkoitettuun sopimukseen.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Timo Tanninen

Yli-insinööri

Jorma Kaloinen

Liite: Yhdyskuntajätevesien suositussopimusta käsittelevä muistio 27.9.2012, dnro YM10/401/2012

Tiedoksi: YM / YSO, Tuula Varis, Oili Rahnasto, Antero Honkasalo
Suomen Kuntaliitto ry
Suomen Vesilaitosyhdistys ry

Suositus sopimus yhdyskuntajätevesistä

Ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto ry ja Suomen Vesilaitosyhdistys ry tekivät suositussopimuksen 24.1.2012, jonka päätarkoituksena on vesiä rehevöittävän ravinnekupermituksen vähentäminen kannustamalla vesihuoltolaitoksia parantamaan vapaaehtoisin ja kustannustehokkain toimin jätevesien puhdistusta. Sopimuksessa ja sen liitemuistiossa käy tarkemmin ilmi suositussopimuksen perusteet sekä tavoitteet.

Suositus sopimuksen periaatteet ja ympäristölupamenettely

Suositus sopimuksessa tarkoituksena on täydentää yhdyskuntajätevesipuhdistamoiden ympäristölupajärjestelmää. Ympäristölupa perustuu ympäristönsuojelulakiin ja sen menettelyihin eikä suositussopimus horjuta tätä perustaa. Sopimuksessa suositellaan muun ohessa toimintamuotoja ja menettelytapoja vapaaehtoisten ympäristönsuojelua parantavien toimien huomioon ottamiseksi jätevedenpuhdistamon ympäristöluvan tarkistamisen yhteydessä.

Jätevedenpuhdistamon päätehtävänä on jätevesien puhdistaminen. Siksi laitoksen ympäristöluvan vaikuttavimmat lupaehdot koskevat jäteveden puhdistusvaatimuksia, joiden tulee ympäristönsuojelulain mukaisesti vastata olosuhteisiin sovellettua parhaan käyttökelpoisen tekniikan tasoa. Valtioneuvoston asetuksessa yhdyskuntajätevesistä (888/2006) on esitetty jätevesien käsittelyn vähimmäisvaatimukset, jotka perustuvat pääosin yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettuun Euroopan yhteisön direktiiviin (91/271/ETY). Nykyisellä yleisesti käytössä olevalla tekniikalla jätevesiä puhdistetaan osin huomattavasti direktiivin vähimmäisvaatimuksia tehokkaammin. Siksi puhdistamoiden ympäristölupien lupaehdot ovat monilta osin selvästi eurooppalaisia vähimmäisvaatimuksia tiukempia. Koska yhteistä näkemys eri olosuhteissa tarvittavan parhaan käyttökelpoisen tekniikan tasosta kuitenkin puuttuu, lupapäätösten vaatimukset ovat määräytyneet korostetusti tapauskohtaisen harkinnan tuloksena.

Tapauskohtaisessa ympäristöluvan puhdistusvaatimusten harkinnassa ympäristöolosuhteiden ohella huomiota on kiinnitetty olemassa olevan laitosrakenteiden ominaisuuksiin ja saavutettuihin puhdistustuloksiin. Jätevedenpuhdistamoiden toimintaa on jatkuvasti parannettu mikä on todettavissa valtakunnallisesti korkeatasoisena jätevesien puhdistuksena ja jatkuvana päästöjen vähentymisenä. Laitosten motivaatio kehittää toimintaansa, voi kuitenkin merkittävästi alentua tilanteessa, jossa luvanhakija kokee puhdistusvaatimusten tiukentumisen johtuneen puhdistamon saavutetuista hyvistä puhdistustuloksista.

Vaihtoehtona ja taloudellisesti perusteltua laitokselle olisi jätevesien mahdollisimman tehokkaalle puhdistamisen sijasta käyttää puhdistamoita niin, että luparajat juuri ja juuri täytetään. Tällöin ympäristöluvan tarkistamisen yhteydessä hakija voi tarkkailutuloksilla perustellusti osoittaa puhdistamossa käytettävän tekniikan rajat ja torjua näin vaatimuksia tiukentaa lupaehtoja. Lupaviranomaisen olisi perusteltava lupaehtojen tiukentaminen vaatimusten jälkeenjääneisyydellä parhaan käyttökelpoisen tekniikan yleisestä tasosta. Laitoksella olisi kuitenkin käyttämättömänä käsittelykapasiteettia, joka otettaisiin käyttöön esimerkiksi häiriö- ja poikkeustilanteiden jälkeen heikentyneiden puhdistustulosten kompensoimiseksi. Tällöin puhdistamoita käytettäisiin tavanomaista tehokkaammin kunnes jaksokohtaisen puhdistusvaatimus täyttyy.

Edellä kuvatussa tilanteessa osa puhdistamon tehosta voi olla merkittävän ajan käyttämättä, mikä ei ole ympäristönsuojelun kannalta toivottavaa eikä hyväksyttävää. Suositussopimuksella pyritään osaltaan vaikuttamaan tilanteeseen niin, että puhdistamoita käytettäisiin jatkuvasti mahdollisimman hyvin. Suositussopimuksen keinot ja suositeltavat menettelytavat ovat seuraavat:

Selvitys parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta

Suosituksopimukset osapuolet ovat sitoutuneet hankkeeseen, jolla täsmennetään kansallisesti jätevedenpuhdistamoille soveltuvalla tämän hetken parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla (BAT) saavutettavat tasot eri olosuhteissa. Myös ympäristölupaviranomainen on todennut jätevedenpuhdistamoiden BAT -selvityksen tarpeen (Etelä-Suomen ympäristölupavirasto) ympäristöministeriölle 13.10.2010 lähetetyssä kirjeessä dnro ESAVI-2010-08647/Ym-11.

Jätevedenpuhdistamoiden BAT -selvitys on käynnistynyt suositussopimuksen osapuolten yhteishankkeena ja se on tarkoitus toteuttaa vuoden 2012 aikana. Tapauskohtaisessa tarkastelussa työn tuloksena syntyvää jätevedenpuhdistamoiden parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevaa kansallista BREF -asiakirjaa käytettäisiin sen selvittämisessä vastaako jätevesien käsittely BAT tasoa. Tätä tasoa tarkistetaan tarvittaessa kuitenkin useammin kuin kerran kymmenessä vuodessa.

BAT -selvityksen käyttöönotolla lupakäytäntöjä yhdenmukaistetaan, lupanhakijoita kohdellaan aiempaa tasapuolisemmin ja lupamääräysten ennakoitavuutta parannetaan. Samalla lupahakemusten laatua voidaan parantaa ja lupien käsittelyn tehostaa.

Vapaaehtoisten tehostamistoimien ottaminen huomioon ympäristölupahakemuksessa ja ympäristöluvassa

Yleiset tavoitteet ja menettelytavat

Sopimuksessa suositellaan, että laitoksen lupaehtoja paremmat puhdistustulokset eivät suoranaisesti vaikuttaisi puhdistamon jäteveden käsittelyn lupaehtoihin. Sen sijaan lupaehtojen taso määräytyisi pääsääntöisesti tarkasteltavan tapauksen olosuhteisiin sovellettavan parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimustasojen perusteella.

Sopimuksessa suositeltavalla menettelytavalla laitosten vapaaehtoisten puhdistusta tehostavien toimien suora lupamääräyksiä kiristävä vaikutus katkaistaisiin. Tarkoituksena on poistaa hallinnon menettelytavoista aiheutuvia esteitä käyttäen puhdistamoiden mahdollisimman hyvin. Tämä edellyttää ensiksi luvan hakijan sitoutumista lupahakemuksessaan esittämiinsä toimiin ja kuormituksen vähentämistavoitteisiin. Toiseksi hakijan ympäristölupahakemuksessa esittämät toimet tulee ottaa sopimuksen periaatteiden mukaisesti huomioon ELY -keskusten ympäristölupaa käsittelevässä lausunnossa. Ympäristölupaviranomainen tekee luparatkaisun ympäristönsuojelulain mukaisesti ottaen huomioon lupahakemuksen ja siitä saadut lausunnot, joiden sisältöihin suositussopimus on osaltaan ollut vaikuttamassa.

Tehostaessaan vapaaehtoisesti puhdistamon toimintaa, laitos voi etukäteen varautua häiriö- ja poikkeustilanteisiin, jolloin mahdollisuudet selvittää niistä lupaehtoja rikkomatta paranevat. Laitos saa operatiivista etua puhdistamalla jätevedet mahdollisimman hyvin ottamalla tehokkaaseen käyttöön puhdistamon koko kapasiteetti. Laitoksen edun mukaista on myös jatkuvasti selvittää ja toteuttaa uusia kustannustehokkaita puhdistuksen tehostamistoimia, kun puhdistustulosten välitön vaikutus lupaehtojen kiristämistarpeeseen poistuu.

Aluehallintovirastot

Ympäristöministeriö suosittelee aluehallintovirastoille, että suositussopimuksen periaatteet, tavoitteet ja menettelytavat otetaan huomioon yhdyskuntajätevedenpuhdistamoiden ympäristölupien valmistelussa ja lupapäätöksissä. Tämä tarkoittaisi jätevedenpuhdistamon ympäristölupahakemuksen ja ELY -keskuksen siitä antaman lausunnon suositussopimuksen periaatteiden mukaista tarkastelua niiltä osin kun ne ehkäisevät vesien pilaantumista ja parantavat mahdollisuuksia tehostaan ympäristölupien valvontaresurssien käyttöä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY -keskuksen tulee ottaa suositussopimus ja sen periaatteet huomioon antaessaan lausuntoa yleistä etua valvovana viranomaisena jätevedenpuhdistamon ympäristöluvasta. ELY -keskus voi perustella lausuntoaan viittaamalla suositussopimukseen, joka perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen vesien suojelun tavoitteista vuoteen 2015.

ELY -keskuksen lausunnossa yhdyskuntajätevedenpuhdistamon ympäristöluvasta selvitetään tarvittavassa laajuudessa ja käytössä olevaan parhaaseen tietoon perustuen kohteen olosuhteisiin sovellettavan jätevesien puhdistukseen sovellettavan parhaan käyttökelpoisen tekniikan taso. Vaikka puhdistamon tulokset olisivat selvästi lupaehtoja parempia, ELY -keskus ei lausunnossaan esittäisi ravinteiden poiston lupaehtojen tiukentamista, jos:

- voimassa olevat ravinteiden poiston lupaehdot vastaisivat tasoltaan parasta käyttökelpoista tekniikkaa ja
- laitos on esittänyt hakemuksessa tavoitteet kuormituksen alentamiseksi sekä toimenpiteet niiden saavuttamiseksi.

ELY -keskus vastaa alueensa yhdyskuntajätevedenpuhdistamoiden ympäristölupien valvonnasta. Lupaehtojen tulee olla valvottavia myös ottaen huomioon käytettävissä olevat valvontaresurssit. Lupavalvonnan voimavarojen tehokas käyttö edellyttää, että toiminta voidaan tarvittaessa kohdistamista merkittäviin ympäristöä kuormittaviin laiminlyönteihin. Ympäristölupaa käsittelevässä lausunnossa ELY -keskusten tulee osaltaan varmistaa edellytyksiä käyttää valvontaresurssien mahdollisimman tehokkaasti. Jätevedenpuhdistamon operatiivisen puhdistustuloksen ja parhaan käyttökelpoiseen tekniikkaan perustuvan laillisuusrajan välillä tulee olla riittävää väljyys, jonka puitteissa laitos voi huolellisesti toimien suoriutua lupaehtoja rikkomatta yhdyskuntien erilaisten toimintojen ja säätilojen aiheutuvista vaihtelevista toimintaolosuhteista. Liian tiukka puhdistusvaatimus voi lisätä merkitykseltään vähäisten luparikkomusten määrää. Tämä heikentää mahdollisuuksia valvonnan tehokkaaseen käyttöön vakavissa ympäristön pilaantumista aiheutuvissa tilanteissa, joissa luparajoja rikotaan.

Suositus sopimuksen toimin jätevedenpuhdistamoiden puhdistustulosten ja ympäristöluparajan välinen puhdistamon vaatimukset täyttävän toiminnan operatiivinen alue kasvaa. Tämä tarkoittaa luparajojen ylitystilanteiden määrän vähentymistä vaikka samalla jäteveden puhdistusta pyritään parantamaan. Puhdistamojen ympäristölupien valvoja työllistävien luparikkomusten määrän vähenemisen seurauksena valvontatarve vähenee ja valvontaa voidaan kohdentaa nykyistä paremmin vakavien tapausten tehokkaaseen hoitamiseen. ELY -keskuksen jätevedenpuhdistamoiden lupahakemusta käsittelevässä lausunnossa tulisi käsitellä tarvittavassa laajuudessa myös valvonnan tehostamiskeinoja, joita voidaan osin perustella suositussopimuksen periaattein ja keinoin.

Muut vesiensuojelua edistävät suositussopimuksen toimet

Suositus sopimuksessa sopijapuolet sitoutuvat yhdessä meneillään olevan jätevedenpuhdistamoiden parhaan käyttökelpoisen tekniikan selvittämisen lisäksi parantamaan viemärlaitosten riskienhallintaa sekä edistämään verkostojen hallinnan jatkuva kehittämissä. Näitä koskevia toimia on tarkoitus toteuttaa osana laajempaa hallitusohjelmaan sisältyvää talousveden terveydellisen laadun turvaamiseen tähtäävää WSP-hanketta. Tämä hanke on käynnistymässä kesällä 2012 ja toteutetaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Työssä yhtenä tavoitteena on laatia riskienhallinnan ohjeistusta, jota voitaisiin käyttää hyödyksi myös soveltuvien osin jätevedenpuhdistamoiden ympäristölupakäsittelyssä.

Suositus sopimuksen mukaisesti ympäristölupavalvonnan VAHTI -tietojärjestelmän yhdyskuntajätevesiin liittyvää raportointia kehitetään ja tietojen saantimahdollisuuksia laitosten käyttöön parannetaan. Tämä toteutetaan toimin, jotka sovitetaan yhteen käynnissä olevan maa- ja metsätalousministeriön johdolla tehtävän vesihuoltolaitosten tietojärjestelmien kehittämishankkeen kanssa. Nämä toimet tarkentuvat myöhemmin vuosien 2013 ja 2014 aikana.

Suositus sopimuksen toimeenpanoa ja siitä saatuja kokemuksia seurataan ja niistä tiedotetaan vuosittain Suomen ympäristökeskuksen kokoamassa ja julkaisemassa yhdyskuntajätevesien käsittelyn tilannekatsauksessa.