



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

**EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUSE 2020/741/EL, MIS KÄSITLEB VEE
TAASKASUTUSE MIINIMUMNÕUDEID RAKENDAMINE EESTI ÕIGUSRUUMIS
ANALÜÜS**

Põhiautor:

Mirjam Vili, advokaadibüroo WALLESS nõunik advokaadibüroo EnvirLaw kaudu

**TALLINN
2022**

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
I. VEE TAASKASUTUSE TERMINOLOOGIA JA ÜLEVAADE OLEMASOLEVAST ÕIGUSLIKUST RAAMISTIKUST	6
1.1. VEE TAASKASUTUSE TERMINOLOOGIA	6
1.2. ÜLEVAADE OLEMASOLEVAST ÕIGUSLIKUST RAAMISTIKUST	10
1.2.1. Sissejuhatus.....	10
1.2.2. Veepoliitika raamdirektiiv ja põhjavee direktiiv.....	11
1.2.3. Nitraadidirektiiv	12
1.2.4. Nõuded suplusveele	12
1.2.5. Nõuded joogiveele	12
1.2.6. Toidu ja sööda ohutus	13
1.2.7. Tööohutus.....	14
II. VEE TAASKASUTUSE MÄÄRUSE RAKENDAMINE	15
2.1. VEE TAASKASUTUSE MÄÄRUSES KASUTATAVAD MÕISTED	15
2.1.1. Sissejuhatus.....	15
2.1.2. Pädev asutus	15
2.1.3. Lõppkasutaja.....	15
2.1.4. Asulareovesi.....	15
2.1.5. Taaskasutusvesi.....	16
2.1.6. Taaskasutusvee käitis	16
2.1.7. Taaskasutusvee käitise käitaja	17
2.1.8. Oht ja risk.....	17
2.1.9. Riskijuhtimine	18
2.1.10. Ennetusmeede	18
2.1.11. Nõuetele vastavuse hindamise koht	18
2.1.12. Tõke	19
2.1.13. Luba	19
2.1.14. Vastutav isik.....	19
2.1.15. Vee taaskasutuse süsteem.....	20
2.2. VEE KVALITEEDIKRITEERIUMID JA KASUTAMISE PIIRANGUD	20
2.2.1. Sissejuhatus.....	20
2.2.2. Kvaliteedikriteeriumite kindlaksmääramine	20
2.2.3. Taaskasutusvee kasutamise piirangud kaitset vajavatel aladel	22
2.2.4. Taaskasutusvee kasutamine väetisena	23
2.3. RISKIJUHTIMINE JA RISKIJUHTIMISKAVA KOOSTAMINE	23
2.4. LOA NÕUDED	25
2.4.1. Sissejuhatus.....	25

2.4.2.	Vee taaskasutuse määrusest tulenevad nõuded	26
2.4.3.	Veeluba taaskasutusvee tootmiseks	27
2.4.4.	Eraldiseisev keskkonnakaitseluba taaskasutusvee tootmiseks	30
2.4.5.	Lõppkasutaja tegevuse reguleerimine	31
2.4.6.	Taaskasutusvee jaotusvõrgu käitaja, taaskasutusvee hoidla käitaja ja vee transportija	33
2.4.7.	Uurimis- ja katseprojektide teostamine	34
2.5.	LIIKMESRIIKIDE KOOSTÖÖ	34
2.6.	TEAVITAMINE JA TEADLIKKUSE SUURENDAMINE	34
2.7.	VEE TAASKASUTUSE PLANEERIMINE	36
2.8.	VEE TAASKASUTAMISEKS VAJALIK INFRASTRUKTUUR	37
2.8.1.	Sissejuhatus	37
2.8.2.	Taaskasutusvee tootmine vee-ettevõtja ülesandena	38
2.8.2.	Taristu rajamine	40
2.8.3.	Taaskasutusvee tsiviilõiguslik käsitlemine	41
2.9.	VEE TAASKASUTUSE MÄÄRUSE KOHALDAMATA JÄTMINE	45
2.10.	RIIKLIK JÄRELEVALVE	46
2.11.	KARISTUSÕIGUSLIK VASTUTUS	47
2.12.	VEE TAASKASUTUSE MÄÄRUSE RAKENDAMINE PUHASTATUD ASULAREOVEE KASUTAMISEL MUJAL KUI PÕLLUMAJANDUSLIKUL NIISUTUSEL	48
III. TAASKASUTUSVEE KASUTAMISE VALDKONDADE LAIENDAMISE VÕIMALUSED JUHUL, KUI TEGEMIST EI OLE ASULAREOVEEGA		49
2.1.	SISSEJUHATUS	49
2.2.	SADEMEVESI	51
2.3.	KAEVANDUS- JA KARJÄÄRIVESI	53
2.4.	JAHUTUSVESI	54
2.5.	VESIVILJELUSES KASUTATAV VESI	54
KOKKUVÕTE		56
KASUTATUD ALLIKAD		58

SISSEJUHATUS

Analüüsi eesmärk on anda ülevaade Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2020/741, mis käsitleb vee taaskasutuse miinimumnõudeid (edaspidi **vee taaskasutuse määrus**) rakendamiseks vajalikest õigusaktide muudatustest Eesti õigusruumis. Vee taaskasutuse määrus võeti vastu 25.05.2020 ja seda kohaldatakse kõikide liikmesriikide suhtes alates 26.06.2023.

Töö on koostatud Justiitsministeeriumi tellimisel vastavalt advokaadibüroo WALLESS ning Justiitsministeeriumi vahel 25.05.2022 sõlmitud lepingule (töövõtulepingu nr 7-13/3893). Vastavalt töövõtulepingu punktile 1 peab analüüs andma vastuse küsimusele, milliseid õigusakte ja kuidas on vaja muuta, et Eestis saaks taotleda ja väljastada lube vee taaskasutuse määruse kohasele tegevusele ja teha muid määruse kohaseid tegevusi. Tööde täpsem kirjeldus on toodud Tellija 29.04.2022 pakkumuskutses ja Töövõtja 13.05.2022 pakkumuses. Ühtlasi on analüüsi eesmärk käsitleda võimalusi vee taaskasutuse reguleerimiseks laiemalt kui see on vee taaskasutuse määruses sätestatud.

Analüüsi koostamise metoodika hõlmas kvalitatiivset dokumendianalüüsi (Eesti ja Euroopa Liidu seadusandlus, rakendus- ja kohtupraktika, erialakirjandus) ning ekspertintervjuusid valdkonna praktikutega. Tellijaga kooskõlastatult (Keskkonnaministeeriumi veeosakonna nõuniku Olav Ojala 27.06.2022 e-mail) on töövõtja erinevate lahenduste väljapakumisel tutvunud lähemalt järgmiste riikide õigusliku regulatsiooniga: Ameerika Ühendriigid (eelkõige California), Austraalia, Hispaania, Itaalia, Saksamaa, Iisrael ja Prantsusmaa. Kõikides töö valimis olevates riikides peale Saksamaa on olemas regulatsioon asulareovee taaskasutamiseks ning taaskasutusvaldkonnad on laiemad kui vaid põllumajanduslik niisutus. Ameerika Ühendriikides on veevarude jaotamisel ja arendamisel reguleerimispädevus osariikidel. Ameerika Ühendriikide Keskkonnakaitseagentuur (edaspidi **USEPA**) on siiski juba 1980. aastal välja töötanud vee taaskasutamise juhendi, mida on aastate lõikes korduvalt täiendatud. Meie andmetel pärineb juhendi viimane versioon aastast 2012. Juhend käsitleb peamiselt asulareovee taaskasutamise küsimusi.¹ California osariiki peetakse Ameerika Ühendriikides teerajajaks vee taaskasutamise reeglite väljatöötamisel. Nende esimene vee taaskasutamise alane õigusakt (taaskasutamine niisutamise eesmärgil), väidetavalt ka esimene maailmas, pärineb juba aastast 1918.² *California Code of Regulations*'i 17. ja 22. jaotis sisaldab suuniseid taaskasutusvee tootmise ja kasutamise kohta. California osariigis on välja töötatud põhjalikud asulareovee taaskasutamise reeglid ning need hõlmavad laia valdkondade spektrit, kus vett võib kasutada.³ Kuigi enamikus Austraalia osariikides on olemas oma puhastatud reovee taaskasutamise suunised või eeskirjad, on Austraalias samuti välja töötatud riiklikul tasandil juhendid vee taaskasutamiseks. Eraldiseisev vee taaskasutamise juhend (*Australian guidelines for water recycling*) on välja töötatud riikliku veekvaliteedi juhtimise strateegia (*National Water Quality Management Strategy, NWQMS*) raames. Iisrael on juba ajalooliselt silmitsi seisnud veepuudusega. Riigi veevarustus tugineb seetõttu suures ulatuses taaskasutatud veele ja vee magestamisele, et täiendada looduslike allikaid. Iisraeli reovett taaskasutatakse juba umbes 90% ulatuses.⁴ Taaskasutusvee peamine kasutusvaldkond on põllumajanduslik niisutus. Selle jaotusvõrk on üleriigiline ning ühendades erinevaid piirkondi võimaldab see vajadusel kiiret vee jaotamist.⁵ Hispaanias on eraldi õigusaktiga reguleeritud taaskasutusvee kasutamine. Lubatud on taaskasutusvee kasutamine kindlatel kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmisel, põllumajanduses, tööstuses, puhkeotstarbeliselt ning kasutamine keskkonnakaitselistel eesmärkidel.⁶ Kõige ulatuslikumalt kasutatakse Hispaanias taaskasutusvett põllumajanduses ning linnapiirkondade rohealade niisutamiseks. Prantsusmaa õiguslik raamistik oli juba enne vee taaskasutuse määruse vastuvõtmist määrusega sarnane taaskasutatava vee

¹ USEPA, Guidelines for Water Reuse 2012, United States Environmental Protection Agency, (2012). Veebis: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2019-08/documents/2012-guidelines-water-reuse.pdf>

² A. S. Pereira Santos, V. Pachawo Progress on legal and practical aspects on water reuse with emphasis on drinking water – an overview, Water Supply, Volume 22, Issue 3, veebis: <https://iwaponline.com/ws/article/22/3/3000/85672/Progress-on-legal-and-practical-aspects-on-water>

³ L.A. Sanz, B. M. Gawlik, Water Reuse in Europe. Relevant guidelines, needs for and barriers to innovation. A synoptic overview, 2014., veebis: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC92582> , lk 21.

⁴ Fluence News Team, Israel Leads World in Water Recycling, veebis: <https://www.fluencecorp.com/israel-leads-world-in-water-recycling/>

⁵ Samas.

⁶ T. Navarro, Water reuse and desalination in Spain – challenges and opportunities, Journal of Water Reuse and Desalination, 2018 Volume 8, Issue 2, veebis: <https://iwaponline.com/jwr/article/8/2/153/38035/Water-reuse-and-desalination-in-Spain-challenges>

kasutusala, klasside ja seireõuete osas.⁷ Reguleeritud on puhastatud reovee kasutamine põllumajanduslikul niisutamisel ja ka haljasalade kastmisel. Taaskasutusvee kasutamine on lubatud mitmesuguste põllukultuuride sh inimitoiduks ettenähtud toidukultuuride, lillede, söödakultuuride, puuviljakasvatuse ja piiratud avaliku juurdepääsuga metsade niisutamisel. Käesoleval aastal on Prantsusmaa ka vastu võtnud õigusakti töödeldud reovee taaskasutamise kohta muudes valdkondades kui põllumajanduslik niisutamine ja haljasalade kastmine.⁸ Itaalias valitseb veepuudus, eriti lõunas, ja seetõttu on vee taaskasutamine muutunud osaks selle riigi pikaajalisest veemajandusest.⁹ Itaalias oli samuti kehtestatud juba enne vee taaskasutuse määruse vastuvõtmist õigusakt, mis reguleeris asulareovee taaskasutamist.¹⁰ Võrreldes vee taaskasutuse määrusega sisaldab Itaalia õiguslik raamistik suuremas ulatuses kontrollitavaid ja jälgitavaid parameetreid. Taaskasutusveet on peale põllumajandusliku niisutamise lubatud kasutada ka tööstuslikel eesmärkidel ning linnastutes (haljas-, puhke- ja spordialade niisutamisel). Saksamaa on sarnaselt Eestiga veerikas maa ning põllumajanduslikku niisutust kasutatakse vaid väga väikeses ulatuses. Kogu põllumajandusmaast vaid 3,8% on varustatud eraldi niisutussüsteemiga ning vaid 2,2% maa-aladel niisutussüsteeme ka kasutatakse.¹¹ Saksamaa kogemus põllumajandusliku niisutuse eesmärgil taaskasutusvee kasutamise osas on vähene – seda kasutatakse vaid kahes piirkonnas Saksamaal.¹² Siiski eraldi üleriiklik seadusandlik regulatsioon selles osas puudub.

Vastavalt kokkuleppele tellijaga, ei ole tehtud valimis olevate riikide vee taaskasutussüsteemide süsteemset süvaanalüüsi, vaid need riigid on võetud võrdlevana aluseks analüüsi erinevate osade koostamisel. Töövõtja juhendus analüüsi koostamisel põhimõttest, et kui ei leita valimis olevatest riikidest sobivaid näiteid või kirjandusallikate põhjal selgub, et Eesti jaoks on sobiv välja pakkuda muu riigi praktika, siis tuuakse see analüüsis eraldi välja.

Töö koostamise käigus kohtus tellija eraldi OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskuse (edaspidi **EKUK**), Keskkonnaministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Terviseameti ning Maaeluministeeriumi esindajatega. Kohtumiste kokkuvõtted on lisatud (lisad 1-4). Kohtumiste jaoks töövõtja poolt väljatöötatud intervjuuküsimused on lisa 5. Rõhutame eraldi, et intervjuude läbiviimise eesmärk oli koguda analüüsi koostamise jaoks taustainformatsiooni. Intervjuudes kajastatud ei saa käsitleda vastava ministeeriumi ametliku seisukohana. Lisaks eeltoodule kohtus tellija Keskkonnaameti esindajatega alapunkti 2.4.5. koostamise raames.

Analüüsi vahetähtaeg (töö esmased põhimõttelised valikud analüüsi esemeks olevates küsimustes) oli 04.07.2022 ja lõpptähtaeg on 31.08.2022. Töö peamine autor on Mirjam Vili, kes on advokaadibüroo WALLESS nõunik advokaadibüroo EnvirLaw kaudu. Töö koostamisel osalesid ka advokaadibüroo WALLESS advokaadid vandeadvokaat Piret Kergandbergi juhtimisel. Eraldi tuleb märkida advokaat Kaisa Saarmann panust töö valmimisse.

Töö on teostatud Euroopa Liidu Sotsiaalfondist kaasrahastatava meetme „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ projekti „Õigusloome arendamine“ raames.

⁷ Commission for the Environment, Climate Change and Energy. Water Reuse – Legislative Framework in EU Regions, veebis: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Water-reuse.pdf>, lk 11.

⁸ Ministère de la Transition Écologique, Décret no 2022-336 du 10 mars 2022 relatif aux usages et aux conditions de réutilisation des eaux usées traitées, veebis: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=1abv-fuex0tOZ-2zc99cu--nam6aCtsgM2LdqywZyGE=>

⁹ Commission for the Environment, Climate Change and Energy, Water Reuse – Legislative Framework in EU Regions, veebis: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Water-reuse.pdf>, lk 15.

¹⁰ Samas.

¹¹ W. Seis, B. Lesjean jt - Rahmenbedingungen für die umweltgerechte Nutzung von behandeltem Abwasser zur landwirtschaftlichen Bewässerung, veebis: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_34_2016_rahmenbedingungen_fuer_die_umwelt_gerechte_nutzung_von_behandeltem_abwasser_0.pdf, lk 2.

¹² Samas, lk 21.

I. VEE TAASKASUTUSE TERMINOLOOGIA JA ÜLEVAADE OLEMASOLEVAST ÕIGUSLIKUST RAAMISTIKUST

1.1. VEE TAASKASUTUSE TERMINOLOOGIA

Asulareovee ja laiemalt ka muudest allikatest pärineva vee taaskasutamisega seotud terminoloogia ei ole kirjanduses ja ka õigusaktides ühtne. Ameerika Ühendriikide vee taaskasutuse juhend käsitleb termineid „*reclaimed water*“ ja „*recycled water*“ sünonüümidenä. Samuti peab juhend samatähenduslikuks termineid „*water recycling*“ ja „*water reuse*“. Juhend ise defineerib eraldi terminid „*reclaimed water*“ ja „*water reuse*“. Käesoleva analüüsi kontekstis olulised mõisted on järgmised:

- a) *Reclaimed water* – asulareovesi (*municipal wastewater*), mis on töödeldud nii, et see vastaks konkreetsetele vee kvaliteedi kriteeriumitele, eesmärgiga kasutada seda vett teatud kindlatel eesmärkidel.
- b) *Water reclamation* - asulareovee (*municipal wastewater*) puhastamine eesmärgiga muuta see sobivaks uuesti kasutamiseks (*reuse*).
- c) *Water reuse* – töödeldud asulareovee (*municipal wastewater*) kasutamine.
- d) *Wastewater* – kasutusel olnud vesi, mis pärineb kodumajapidamisest, äritegevusest, tootmisest ning põllumajanduskäitistest.

Veeseaduse (edaspidi ka **Vees**) ingliskeelses versioonis on reovesi tõlgitud kui „*wastewater*“. Arvestades veeseaduse reovee definitsiooni, ei kattu see täies ulatuses Ameerika Ühendriikide vee taaskasutuse juhendi *wastewater* definitsiooniga.

Kirjanduses tuuakse eraldiseisva lähenemisena veel välja, et mõistet „*recycling*“ tuleks kasutada ainult siis, kui on tegemist vee kasutamisega samal eesmärgil, mille taaskasutusvett algselt kasutati ja sama kasutaja poolt. Selline olukord võib eksisteerida näiteks juhul, kui tööstuses taaskasutatakse jahutusvett jahutusveena. „*Reuse*“ peaks aga tähistama olukordi, kus kasutatakse töödeldud või töötlemata reovett (*wastewater*) muul kui algsel eesmärgil ning siin on hõlmatud ka kasutaja muutumine. Näiteks puhastatud asulareovee kasutamine põllumajandusliku niisutuse eesmärgil.¹³

Standard ISO 20670:2018 *Water reuse – Vocabulary* kasutab järgmise sisuga mõisteid:

- a) *Recycled water* - vesi, mida on eelnevalt kasutatud ja seejärel kasutatakse uuesti kasulikul otstarbel, kas enne edasist kasutamist töödeldud kujul või töötlemata.

Standardis rõhutatakse eraldi, et terminit „*recycled water*“ kasutatakse tihti „*reclaimed water*“ või „*reuse water*“ sünonüümina, kuid kahte viimast terminit tuleks kasutada vaid siis, kui viidatakse veele, mida on eelnevalt töödeldud. „*Water recycling*“ aga seevastu viitab vee uuesti kasutamisele kasulikul eesmärgil sõltumata sellest, kas vett on eelnevalt töödeldud või mitte.

- b) *Wastewater* – vesi, mis pärineb mis tahes kombinatsioonis kodumajapidamisest, tööstusest, äris või asutustes toimuvast tegevusest, pinnase äravoolust ja kanalisatsiooni sissevoolust/infiltratsiooniveest ning mis võib sisaldada kogutud sademevett.

Ka standardi *wastewater* definitsioonist nähtub, et veeseaduse reovee mõiste ei kattu standardi kohase *wastewater* mõistega.

- c) *Reuse water, reclaimed water* – reovesi (*wastewater*), mida on töödeldud, et see vastaks kindlatele vee kvaliteedi nõuetele, mis on määratud kasulikul eesmärgil (*beneficial use*) vee kasutamiseks.

¹³ B. J. Takashi, A.T. Asano, *Water Reuse: An International Survey of Current Practice, Issues and Needs*, Water Intelligence Online/2008, veebis: https://www.researchgate.net/publication/230887816_Water_Reuse_An_International_Survey_of_Current_Practice_Issues_and_Needs

- d) *Water reclamation/water reuse* – reovee (*wastewater*) töötlemise protsess eesmärgiga võimaldada seda kasulikul eesmärgil kasutada.
- e) *Water reuse* – töödeldud reovee (*wastewater*) kasutamine kasulikul eesmärgil.
- f) *Beneficial use* – vee kasutus üldistes huvides, mis hõlmab ka keskkonnatervist ja üldist heaolu, et edendada säästvat arengut.

Jäätmete erinevad käitlemise viisid on defineeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (edaspidi **jäätmete raamdirektiiv**). Paralleeli toomine jäätmete raamdirektiivi terminitega ei ole asjakohatu. Jäätmete raamdirektiivi art 2 p 2 kohaselt ei kuulu küll reovesi direktiivi kohaldamisalasse, kuid ainult sellises ulatuses, nagu see on muude ühenduse õigusaktidega hõlmatud. Euroopa Kohtu otsuse C-252/05 p 35 kohaselt, kuigi nõukogu direktiiviga asulareovee puhastamise kohta (91/271/EMÜ) (edaspidi **asulareovee direktiiv**) reguleeritakse reovee kogumist, puhastamist ja ärajuhtimist, ei sisalda see kohustust ennetada reovee lekkevõimaluste tekkimist kogumissüsteemide kavandamisel, ehitamisel ja hooldamisel. Asulareovee direktiiv ei sea ühtegi eesmärki seoses jäätmete kõrvaldamise tõttu saastunud pinnase saneerimisega. Seega ei saa seda direktiivi pidada kanalisatsioonist lekkivat reovett käsitlevaks ja vähemalt jäätmete direktiivist tulenevaga samaväärset kaitsetaset tagavaks õigusaktiks.¹⁴

Asjakohased terminid seoses jäätmekäitlustoimingutega on järgmised:

- a) *Reuse* (korduskasutamine) - mis tahes toiming, millega tooteid või komponente, mis ei ole jäätmed, kasutatakse uuesti sel otstarbel, milleks nad on loodud.
- b) *Recovery* (taaskasutamine) - mis tahes toimingud, mille peamiseks tulemuseks on jäätmete kasutamine kasulikul otstarbel selliselt, et nad asendavad teisi materjale, mida muidu oleks kasutatud teatava funktsiooni täitmiseks, või jäätmete ettevalmistamine selle funktsiooni täitmiseks kas tootmises või majanduses laiemalt.
- c) *Recycling* (ringlussevõtt) - taaskasutamistoiming, mille käigus jäätmematerjalid töödeldakse toodeteks, materjalideks või aineteks kasutamiseks nende esialgsel või mõnel muul eesmärgil. See hõlmab orgaaniliste ainete töötlemist, kuid ei hõlma energiakasutust ja töötlemist materjalideks, mida kasutatakse kütustena või kaeveõnnete täitmiseks.

Jäätmete raamdirektiiviga sarnaselt defineerib korduskasutamise, taaskasutamise ja ringlussevõtu ka jäätmeseadus. Jäätmealaseid eestikeelseid termineid vaadates nähtub, et Ameerika Ühendriikide juhendis kasutatakse sünonüümidega vee korduskasutamist ja vee ringlussevõttu. Arvestades jäätmealase regulatsiooni sisuga, tuleks juba kasutusel olnud vee puhastamist ja uuesti kasutamist Eesti keeles tähistada sõnaga ringlussevõtt. Samas vee taaskasutuse määruse ingliskeelne vaste on *water reuse regulation*. Eesti keeles kasutusel olev termin sõnale *reuse* on aga üldtoodust nähtuvalt hoopis korduskasutus, mitte ringlussevõtt. Vee taaskasutuse määrus defineerib eraldi mõiste *reclaimed water*, mis on Eesti keelde tõlgitud kui taaskasutusvesi.

Eraldi õigusakti tasandil vee taaskasutamise seotud mõistete defineerimine on vajalik eelkõige asjaolu tõttu, et vesi tervikuna on looduses ringluses. Seega võib väita, et inimkond kasutab pidevalt taaskasutusvett. Regulatsioon peaks hõlmama aga vaid kindlatest allikatest pärineva vee taaskasutamist. Seadusandja ei ole siiski legaaldifiniitsioonide loomisest seotud ei tavakeele ega ka loodusteaduslike või muu teaduse terminitega.¹⁵ Seega on vajalik mõistete „vee taaskasutamine“ või „taaskasutusvesi“ seaduse kontekstis eraldi defineerimine, et oleks üheselt selge, mida seadusandja antud toiminguga all silmas peab. Rõhutame siinkohal eraldi, et vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi **ELTL**) art 288 teisele lõikele on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Vee taaskasutuse määrus defineerib määruse kohaldamiseks vajalikud mõisted. Seega pelgalt vee taaskasutuse määruse rakendamiseks ei pruugi siiski olla vajalik siseriiklikult uute mõistete kasutuselevõtmine.

¹⁴ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-252/05 *The Queen, Thames Water Utilities Ltd vs South East London Division, Bromley Magistrates Court*, p 35.

¹⁵ K. Larenz and C.-W. Canaris, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 3. neubearb Aufl., [Studienausgabe], Springer: 1995, lk 141

Juhime tähelepanu ka sellele, et jäätmealast regulatsiooni arvestades võib olla kasutusel olnud vee uuesti kasutamisel tegemist ka korduskasutusega. Näiteks kui vett kasutatakse jahutusveena, mida samas käitises samal eesmärgil pärast mõningat töötlust uuesti kasutatakse. Olenevalt loodava regulatsiooni detailsusest ei saa seega välistada, et selguse huvides võib olla vajalik sellise toimingu eraldiseisev defineerimine veeseaduses.

Seoses mõistete defineerimisega on oluline välja tuua, et vee taaskasutuse määruse kohane mõiste taaskasutusvesi (määruse art 3 p 4) on oma mahult kitsas, hõlmates vaid puhastatud asulareovett, mis on puhastatud määruse nõuetele vastavaks eesmärgiga kasutada seda põllumajandusliku niisutuse otstarbel (vee taaskasutuse määruse art 3 p 4). Sõnastusest nähtuvalt käsitleb vee taaskasutuse määrus taaskasutusvett kui ühte konkreetset vee liiki, mida toodetakse (vt nt vee taaskasutuse määruse art 3 p 13 defineeritud mõistet „luba“ – pädeva asutuse antud kirjalik luba taaskasutusvee tootmiseks või sellega varustamiseks põllumajandusliku niisutuse eesmärgil kooskõlas määrusega). Vee taaskasutuse määruse sõnastust arvestades lõppkasutaja seega kasutab taaskasutusvett (vt nt art 3 p 15, mis loeb vee taaskasutuse süsteemi hulka otsesõnu ka taristu ja muud tehnilised elemendid, mis on vajalikud mh taaskasutusvee kasutamiseks). Seetõttu pakutakse ka käesolevas töös välja vee taaskasutuse määruse art 3 p-s 13 nimetatud loa nimetuseks Eesti õiguses taaskasutusvee tootmise luba/luba taaskasutusvee tootmiseks (vt p 2.1.13).

Vee taaskasutuse määrus reguleerib puhastatud reovee taaskasutamist. Seejuures võib järeldada määruse sõnastusest, et puhastatud reovee taaskasutamine hõlmab nii taaskasutusvee tootmist kui ka selle kasutamist (vt nt mõiste vee taaskasutuse süsteem definitsiooni: taristu ja muud tehnilised elemendid, mis on vajalikud taaskasutusvee tootmiseks, sellega varustamiseks ja selle kasutamiseks; mõiste hõlmab kõiki elemente alates asulareoveepuhasti sissevoolust kuni punktini, kus taaskasutusvett põllumajanduslikuks niisutuseks kasutatakse, sealhulgas jaotamis- ja hoiustamistaristut, kui see on asjakohane (vee taaskasutuse määruse art 3 p 15)).

Küsitav on Eesti õiguse kontekstis, kas taaskasutatakse reovett või heitvett. Veeseadus defineerib need eraldi mõistetena. Heitvesi on kasutusel olnud vesi, mis juhatakse suublasse. Heitveeks ei peeta sademevett, kaevandusvett, karjäärivett, jahutusvett, maaparandussüsteemis voolavat vett ega vesiviljeluses ja hüdroenergia tootmises kasutatavat vett (VeeS § 18). Mõistet heitvesi ei defineerita asulareovee direktiivis ega ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (edaspidi **veepoliitika raamdirektiiv**). Asulareovee direktiiv defineerib aga mõiste asulareovesi, mis on olmereovesi või olme- ja tööstusreovee ja/või mahasadanud vihmavee segu. Sellele mõistele täpset vastet veeseadus ei sisalda. Asulareovee direktiiv defineerib eraldi veel olmereovee (asulate ja nendega seotud rajatiste reovesi, mis pärineb peamiselt inimeste ainevahetusest ja majapidamistegevusest) ja tööstusreovee (igasugune reovesi, mis väljub mis tahes kaubandusliku või tööstusliku tegevuse sooritamiseks kasutatavast hoonest ja mis ei ole ei olmereovesi ega mahasadanud vihmavees) mõisted.

Reovesi on veeseaduse kohaselt olmes, tööstuses või muus tootmises tekkinud vesi, mis ületab kehtestatud heite piirväärtusi ja mida tuleb enne suublasse juhtimist puhastada. Reoveeks peetakse ka ühisvoolsesse kanalisatsiooni juhitud sademevett (VeeS § 20). Veeseadus kasutab veel mõisteid asulareovesi ja tööstusreovesi, kuid ei defineeri neid. Seega on Eestis reovesi käsitletav üldmõistena, mis hõlmab kõiki asulareovee direktiivis nimetatud reovee liike. Veeseaduse reovee mõiste sisaldab asulareovee direktiivi nõuet, et reovett tuleb puhastada enne suublasse juhtimist.

Asulareovee direktiiv reguleerib puhastatud reovee suunamist ainult suublasse. See nähtub direktiivi süsteemsest tõlgendamisest (lisa 1 b sisaldab nõudeid asulareovee juhtimiseks puhastitest suublasse). Samas direktiiv ka ei keela vett taaskasutada, vastupidi - direktiivi art 12 lg 1 kohaselt tuleb puhastatud reovett võimaluse korral võtta taaskasutusse. Samuti ei sea veepoliitika raamdirektiiv nõuet, et kasutuses olnud asulareovesi tuleb pärast puhastamist tingimata suunata ainult suublasse. Ka veepoliitika raamdirektiiv soosib vee taaskasutamist vee majandamisel.

Mõistete heitvesi ja reovesi omavaheline seos ei ole üheselt selge. Veeseaduse erinevaid versioone analüüsides jääb mulje, et mõistete omavaheline suhe on aja jooksul muutunud. 1994. aastal vastuvõetud veeseadusest nähtub, et heitvesi on üldmõiste. Selle seaduse § 2 p 2 kohaselt oli heitvesi kasutusel olnud ja loodusesse tagasi juhitav vesi. Reovesi oli selle seaduse kohaselt olmes või tootmises kahjutuspiiri ületavalt rikutud vesi ning eraldi oli täpsustatud, et reovesi on heitvee allik (§ 2 p 8). 2008. aasta veeseaduse muutmise seaduse seletuskirjas aga selgitatakse, et oluline on eristada vett, mis voolab ühiskanalisatsiooni torustikus ja vett, mis juhitakse suublasse. Ühiskanalisatsioonis voolav ja reoveepuhastisse juhitav vesi on reovesi. Heitvesi on pärast (reovee) puhastamist suublasse juhitav vesi.¹⁶

Veeseaduse § 20 ei näe sõnastuslikult ette seda, et reovesi tuleb tingimata suublasse juhtida vaid ütleb ainult, et reovett on vajalik suublasse juhtimise korral puhastada. Reovett puhastatakse reoveepuhastis. Ka tänase veeseaduse regulatsiooni kohaselt võib järeldada, et puhastist väljuv reovesi ehk puhastatud reovesi, mis on mõeldud suublasse juhtimiseks, on heitvesi. Jääb ebaselgeks, kas kehtiva õiguse kohaselt saab heitvett seostada ka muu kasutuses olnud veega kui reoveega. Igal juhul nähtub veeseaduse regulatsioonist, et heitvesi on vesi, mis juhitakse suublasse. Suublaks loetakse nii veekogusid kui ka maapinda ning seetõttu sõltuvad heitveele veeseaduse alusel kehtestatud piirväärtused asjaolust, kas heitvett juhitakse veekogusse või immutatakse pinnasesse. Kuivõrd heitvesi on kehtiva regulatsiooni kohaselt suublasse juhtimiseks toodetud vesi, siis ei ole meie hinnangul õige Eesti õiguses kasutada terminit „heitvee taaskasutamine“. See tähendaks heitvee mõiste muutmist selliselt, et tegemist on kasutusel olnud veega, mis juhitakse kas suublasse või taaskasutatakse. Veeseaduse tähenduses võib see aga endaga kaasa tuua suuremahulisi muudatusi, vältimaks arusaamatust selles osas, kas peetakse silmas suublasse juhitavat või taaskasutatavat heitvett.

Arvestades ülaltooduga (eelkõige asjaoluga, et kehtiva heitvee definitsiooni kohaselt on tegemist veega, mis juhitakse suublasse, reovee osas aga on sätestatud vaid, et see vajab enne suublasse juhtimist puhastamist), puhastatakse taaskasutamise eesmärgil Eesti õiguse kohaselt meie hinnangul reovett, mitte heitvett. Reovee taaskasutamise mõiste kasutamine on oluline ka seetõttu, et võimaldab paremini eristada taaskasutatava reovee allikat olenevalt sellest, kas taaskasutatakse tööstusreovett või asulareovett. Sellise lähenemise kasuks räägib ka vee taaskasutuse määruse sõnastus, mis reguleerib otsesõnu asulareovee taaskasutamist (vt määruse art 3 p 4 sõnastust). Samuti asulareovee direktiivi art 12 lg 1 käsitlus, mille kohaselt tuleb võimaluse korral võtta taaskasutusse puhastatud reovett (ingl k *treated waste water*). Ka vee taaskasutuse määruse mõistest „vee taaskasutuse süsteem“ (art 3 p 15), mis hõlmab elemente alates asulareoveepuhasti sissevoolust, võib meie hinnangul järeldada, et sobivam määratlus Eesti õiguses on reovee taaskasutamine. Kasutades väljendit heitvee taaskasutamine ei saaks vee taaskasutuse süsteem hõlmata asulareoveepuhasti sissevoolu, sest heitvesi on juba puhastatud reovesi. Väljapakutud lähenemise kohaselt saab seega Eesti õiguse kohaselt asulareovett puhastada heitveeks (juhitakse suublasse) või taaskasutusveeks (võetakse uuesti kasutusele). Sarnaselt heitvee kvaliteedikriteeriumitele, mis peavad olema sobivad heitvee kindlasse suublasse juhtimiseks, peavad ka taaskasutusvee kvaliteedikriteeriumid vastama selle keskkonna nõuetele, kuhu vesi suunatakse. VeeS § 20 kohaselt ei tohi puhastamata reovett suublasse juhtida. Seega on reovee keskkonda viimine võimalik vaid kas heitvee nõuetele vastavaks viimisel või selle taaskasutamisel.

Nõuete kehtestamisel asulareovee taaskasutamisele tuleb järgida vee taaskasutuse määruse üldist reeglit, mille kohaselt määruse regulatsioon hõlmab taaskasutusvett, mis on saadud kogumissüsteemidesse kogutud reoveest, mida on juba puhastatud asulareoveepuhastites vastavalt asulareovee direktiivi nõuetele ning mida täiendavalt puhastatakse kas asulareoveepuhastis või taaskasutusvee käitises, et see vastaks vee taaskasutuse määruse nõuetele. Meie hinnangul ei õigusta see asjaolu aga vajadust käsitleda Eesti õiguskorras vee taaskasutuse määruse kohast vee taaskasutamist heitvee taaskasutamisenä. Seadusega on võimalik paika panna konkreetseid reovee puhastamise nõuded, sätestades muuhulgas ka eraldi, et asulareovee puhastamine taaskasutamise eesmärgil hõlmab puhastust reoveepuhastis.

¹⁶ Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu (287 SE) seletuskiri, veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06025730-06cb-90a6-5b37-ac92c22f9c4b/Veeseaduse%20muutmise%20seadus>

Ka riikide lõikes on vee taaskasutamisega seotud peamised terminid erinevad. Ülal on välja toodud Ameerika Ühendriikide vee taaskasutamise juhendis väljapakutud definitsioonid. Hispaania õiguse kohaselt (*Spanish regulation for water reuse – Royal Decree 1620/2007* art 2) on vee taaskasutamine (ingl k. *water reuse*) vee kasutamine enne selle tagasijuhtimist veekogusse, mis on läbinud vastavas reovee (ingl k. *wastewater*) kõrvaldamise loas sätestatud reoveepuhastusprotsessi või -protsessid, samuti muud protsessid, mis võivad olla vajalikud, et saavutada selle lõplikule kasutusotstarbele vastav kvaliteet. Töödeldud reovesi (*treated wastewater*) on reovesi, mis on läbinud töötlemisprotsessi, mis võimaldab selle vastavusse viia kehtivatele heite-eeskirjadele. Taaskasutusvesi (ingl k. *reclaimed water*) on töödeldud reovesi, mis on vajaduse korral läbinud täiendava töötlemisprotsessi, mis võimaldab viia selle kvaliteedi lõpliku kasutusotstarbe jaoks vajalikule tasemele. Prantsusmaa õigus ei defineeri vee taaskasutamist, vaid sätestab vaid selle, et puhastatud reovett võib kasutada kindlatel eesmärkidel. Prantsusmaa keskkonnanakoodeksi (*Code de l'environnement*, art R211-23) kohaselt võib pärast puhastamist reovett kasutada, eelkõige agronoomilistel või põllumajanduslikel eesmärkidel, kastmise või niisutamise teel, tingimusel, et selle omadused ja kasutusmeetodid on kooskõlas rahvatervise ja keskkonnakaitse nõuetega.

Juhul kui seadusandja planeerib reguleerida vee taaskasutamist laiemalt, kui ainult vee taaskasutuse määruse kontekstis, siis on vajalik defineerida ka siseriiklikult asjakohased mõisted. Olenevalt konkreetse regulatsiooni mahust ja ulatusest võib olla vajalik eraldi mõistega määratleda nii vee puhastamine ja puhastatud vee kasutamine kui ka puhastamise tulemus. Arvestades sellega, et määrus kasutab sõnastust taaskasutusvesi, tuleks meie hinnangul eelisjärjekorras kaaluda selle sõna ja sõnatüve kasutuselevõtmist Eesti õiguses.

Veeseaduse § 104 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud korraldama asulareovee kogumise ja selle puhastamise enne heitveena suublasse juhtimist veeseaduse § 128 lõike 7 alusel kehtestatud heitvee saasteainesisalduse piirväärtusteni või § 128 lõikes 6 nimetatud reovee puhastusastmeteni. Seega tuleks siin seadust täiendada selliselt, et kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada ka asulareoveevee taaskasutamine juhul, kui seadusandja otsustab selle määrata kohaliku omavalitsuse ülesandeks. Kui seadusandja otsustab, et asulareovee taaskasutamine ei ole osa kohaliku omavalitsuse ülesandest, tuleb seadust muuta selliselt, et kohaliku omavalitsuse kohustus korraldada asulareovee puhastamine oleks piiratud asulareovee taaskasutamise korral kuni selle taaskasutusvee käitisesse juhtimiseni.

1.2. ÜLEVAADE OLEMASOLEVAST ÕIGUSLIKUST RAAMISTIKUST

1.2.1. Sissejuhatus

Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkt 27 rõhutab, et tagamaks, et võimalikke keskkonnanariske ning inimeste ja loomade terviseiga seotud riske käsitletakse terviklikul viisil, peaksid taaskasutusvee käitise käitajad ja pädevad asutused võtma arvesse nõudeid, mis on sätestatud muudes asjakohastes liidu õigusaktides.

Vee taaskasutamine vee taaskasutamise määruse kohaselt ja ka laiemalt ükskõik millises valdkonnas peab olema kooskõlas kõigi Euroopa Liidu ja siseriiklike tervise- ja keskkonnalaste õigusaktide nõuetega. Olemasolevaid piirväärtusi, mis on kehtestatud kaitstava hüve (inimeste ja loomade tervis ning keskkond) kaitse eesmärgil ja mida võib vee taaskasutamine negatiivselt mõjutada, tuleb järgida. Õigusaktidega kehtestatud piirväärtused annavad ühtlasi juhtnõore selle kohta, milline kvaliteet peab olema konkreetsel eesmärgil kasutataval taaskasutusveel.

Vee taaskasutuse määruse kohaselt tuleb kohalduvad õigusaktide nõuded kindlaks teha riskijuhtimiskavas. Tervise- ja keskkonnanariskide hindamise tulemusel võib selguda täiendavate taaskasutusvee kvaliteedinõuete või seirenõuete seadmise vajadus. Sellised nõuded tuleb loas kehtestada lisaks vee taaskasutuse määrukes sätestatud vee kvaliteedi ja seire miinimumnõuetele.

1.2.2. Veepoliitika raamdirektiiv ja põhjavee direktiiv

Euroopa Liidus on välja töötatud inimese tervise ja keskkonna kaitseks vee ringlusega seotud direktiivid, mis mängivad olulist rolli ka vee taaskasutamisel. Veepoliitika raamdirektiiv paneb paika ühised vee kaitse ja säästva kasutuse põhimõtted ning üldise tegevusraamistiku maismaa, pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitseks. Direktiiviga kehtestatakse keskkonnavalased eesmärgid tagamaks, et ühenduse kõikides osades saavutatakse pinnavee ja põhjavee hea seisund ning et ühenduse tasandil hoitaks ära vee seisundi halvenemine (veepoliitika raamdirektiivi põhjenduspunkt 25). Põhjavee puhul tuleb lisaks hea seisundi nõuetele kindlaks teha iga mis tahes saasteaine kontsentratsiooni olulisem ja jätkuv kasvutendents ning sellele tagasikäik anda (veepoliitika raamdirektiivi põhjenduspunkt 26). Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/118/EÜ, mis käsitleb põhjavee kaitset reostuse ja seisundi halvenemise eest (edaspidi **põhjavee direktiiv**) täiendab veepoliitika raamdirektiivis sisalduvaid sätteid põhjavee reostuse ja saasteainete põhjavette viimise ärahoidmiseks ja piiramiseks ning sätteid kõigi põhjaveekogude seisundi halvenemise ärahoidmiseks.

Vee taaskasutamine võib ühest küljest aidata kaasa veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide täitmisele. Veepoliitika raamdirektiivi VI lisa B osa p X kohaselt võivad liikmesriigid igas valglapiirkonnas kehtestada artikli 11 lõike 4 alusel nõutava meetmeprogrammi „täiendavate meetmete“ osana säästlikkuse ja taaskasutuse alased meetmeid, muu hulgas näha ette veesäästlike tööstustehnoloogiate ning veesäästlike niisutustehnikate kasutuselevõtmist. Seega on vee taaskasutus veepoliitika raamdirektiivis kajastatud ühe meetmena, mida võivad liikmesriigid võtta, et täita veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 sätestatud keskkonnavalaseid eesmärgi. Selline veepoliitika raamdirektiivi sõnastus viitab ühtlasi sellele, et liikmesriikidel puudub kohustus vee taaskasutuse alaseid meetmeid kasutusele võtta, kui need ei aita olemasolevat olukorda arvestades kaasa keskkonnavalaste eesmärkide täitmisele.

Teisest küljest on oluline taaskasutusvee regulatsiooni väljatöötamisel arvestada sellega, et vee taaskasutamise eesmärgi ei kahjustataks veepoliitika raamdirektiivi alusel seatud keskkonnavalaseid eesmärgi. Vee taaskasutuse alane regulatsioon ei tohi vastuollu minna eelkõige veepoliitika raamdirektiivi artiklis 4 sätestatud põhjavee ja pinnavee halvenemise keeluga ning vee raamdirektiivi artikli 11 lõike 3 punktis j ja põhjavee direktiivi artiklis 6 sätestatud ohtlike ainete põhjavette viimise ärahoidmise ja saasteainete põhjavette viimise piiramise nõudega. Taaskasutusvee kasutamine põllumajanduslikul niisutusel ei tohi halvendada veekogumi seisundit nii, et veekogumile kohaldatavaid keskkonnavalaseid eesmärgi ei ole võimalik saavutada. Eelkõige hõlmab see põhjaveele seatud keskkonnavalaseid eesmärgi. Olgugi, et põllumajandusliku niisutuse osas ei ole pinnaveele esitatavad nõuded otseselt relevantid, võib niisutuse kaudu vesi jõuda siiski ka (pinnase või põhjavee kaudu) pinnavette. Seetõttu tuleks vee taaskasutuse lubamisel hinnata vee liikumise võimalikkust ning seda vajadusel taaskasutusveele kvaliteedi ja seire nõudeid kehtestades arvesse võtta.

Veepoliitika raamdirektiivi veekeskkonna säilitamise ja parandamise eesmärk puudutab peamiselt asjaomase vee kvaliteeti. Kuigi kvantiteedikontroll on vee kvaliteetsuse tagamise kõrvalelement, on kehtestatud ka kvantiteedialased meetmed eesmärgiga tagada kvaliteetne vesi. Vee taaskasutuse määruse rakendamisel on oluline arvestada sellega, et kui heitvett ei juhita enam mitte suublasse vaid puhastatud asulareovett taaskasutatakse kindlal eesmärgil, võib see omada mõju veekeskkonna seisundile, sest vett juhitakse suublasse väiksemas ulatuses. Näiteks tuuakse Ameerika Ühendriikide vee taaskasutuse juhendis välja, et üks olulisematest piirangutest, mis mõjutab vee taaskasutamist, on vajadus tagada minimaalsed vooluhulgad, mis oleksid piisavad vee-elupaikade kaitsmiseks.¹⁷

Kohtuasjas C-525/20 on Euroopa Kohus toonud välja, et veepoliitika raamdirektiivist tuleneb, et juhul, kui ei ole kehtestatud erandit, tuleb vältida veekogu seisundi mis tahes halvenemist, sõltumata majandamiskavades ja meetmeprogrammides ette nähtud pikemaajalistest plaanidest. Seega peab asjaomane liikmesriik keelduma andma luba projektile, mis võib halvendada ka lühiajaliselt asjaomase

¹⁷ USEPA, Guidelines for Water Reuse 2012, United States Environmental Protection Agency, (2012). 4-5.Veebis: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2019-08/documents/2012-guidelines-water-reuse.pdf>

veekogu seisundit või ohustada pinnaveekogu hea seisundi saavutamist, välja arvatud juhul, kui kõnealusele projektile saab kohaldada mõnda direktiivi artikli 4 lõikes 7 sätestatud erandit.¹⁸

Taaskasutusvee kasutamine niisutuseesmärgil ei tohi lisaks põhjustada saasteainete sisalduse kahjulikku suurenemist põhjavees. Selle vältimiseks tuleb läbi viia riskihindamine ning selle alusel vajadusel rakendada ettevaatusmeetmeid keskkonnamisriki vähendamiseks (nt täiendav vee puhastamine, täiendavad meetmed taaskasutusvee juhusliku keskkonda sattumise vältimiseks). Seadusandjal on võimalik ka kindlatel aladel seadusega keelustada taaskasutusvee kasutamine.

1.2.3. Nitraadidirektiiv

Nõukogu direktiivi 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (edaspidi **nitraadidirektiiv**) vastuvõtmise eesmärk on vähendada põllumajandusest lähtuvatest nitraatidest põhjustatud või tingitud veereostust ning hoida ära selle reostuse suurenemist. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid määrama nitraaditundlikud alad. Põhja- ja pinnavee kaitseks põllumajandusest pärit saastuse vähendamiseks tuleb rakendada saastust piiravaid meetmeid nitraaditundlikul alal.

Nitraadidirektiivi regulatsiooniga peab arvestama seega vaid taaskasutusvee kasutamise korral põllumajanduses. Direktiivi art 2 p e kohaselt on väetis iga lämmastikuühendit või lämmastikuühendite sisaldav aine, mida kasutatakse põllumajandusmaal taimede kasvu edendamiseks; väetis võib olla loomasõnnik, kalakasvatustjäägid ja rooveesetted. Direktiivi eestikeelsest tõlkest jääb selgusetuks, kas sätte teises lauses on väetise liikide ammendav loetelu. Inglisekeelsed ja saksakeelsed versioonid viitavad siiski üheselt sellele, et tegemist on näitliku loeteluga. Inglise keeles: *it may include livestock manure, the residues from fish farms and sewage sludge*. Saksa keeles: *hierunter können auch Dung, Abfälle aus Fischzuchtanlagen und Klärschlamm fallen*. Seega, kui taaskasutusvesi sisaldab lämmastikuühendeid, siis võib olla tegemist nitraadidirektiivi kohaselt väetisega.

1.2.4. Nõuded suplusveele

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/7/EÜ, mis käsitleb suplusvee kvaliteedi juhtimist ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 76/160/EMÜ (edaspidi **suplusvee direktiiv**) sätestab suplusvee kvaliteedi ja seire nõuded. Suplusvee direktiivi nõuete järgimine on oluline eelkõige taaskasutusvee põllumajandusliku niisutuse korral. Taaskasutusvee kasutamisel tuleb tagada, et suplusvee kvaliteeti ei kahjustata taaskasutusvee kasutamise tulemusel (nt kui taaskasutusvesi valgub suplusvette).

1.2.5. Nõuded joogiveele

Veepoliitika raamdirektiivi art 7 lg 3 kohaselt peavad liikmesriigid tagama olmeveeks kindlaksmääratud veekogudele vajaliku kaitse eesmärgiga hoida ära nende kvaliteedi halvenemine, et vähendada joogivee tootmiseks vajalike veepuhastustoimingute ulatust. Seejuures määrates vajaduse korral nendele veekogudele kaitsevõõndid. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2020/2184, olmevee kvaliteedi kohta (uuesti sõnastatud) (edaspidi **joogivee direktiiv**) kehtestab muuhulgas joogivee kvaliteedistandardid.¹⁹

¹⁸ Euroopa Kohtu otsus asjas C-525/20 Association France Nature Environnement vs Premier ministre, Ministre de la Transition écologique et solidaire, p 25-37.

¹⁹ Veepoliitika raamdirektiiv eristab joogivett (ingl k *drinking water*; ei ole direktiivis defineeritud) ja olmevett (ingl k *water intended for human consumption*). Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2020/2184 olmevee kvaliteedi kohta defineerib mõiste olmevesi (ingl k *water intended for human consumption*), mille alla kuulub muuhulgas vesi, mis on mõeldud joomiseks. Direktiiv (EL) 2020/2184 reguleerib siiski ainult inimeste tarbimiseks mõeldud vee kvaliteedi nõudeid. Veeseadus ei kasuta mõistet „olmevesi“. Veeseaduse kuni 2019.a. oktoobrini kehtinud versioon aga võrdsustas joogivee otsesõnu olmeveega (§ 2 p 53). Kehtivas veeseaduses on direktiivi (EL) 2020/2184 nõuded üle võetud kui joogivee kvaliteedi nõuded. Veeseaduse § 17 defineerib joogivee. VeeS mõiste joogivesi vastab direktiivi (EL) 2020/2184 art 2 1) mõistele olmevesi. Ka Euroopa Komisjon nimetab direktiivi (EL) 2020/2184 joogivee direktiiviks. Seetõttu kasutatakse ka käesolevas töös sõna joogivesi, mitte olmevesi, kui peetakse silmas direktiivi (EL) 2020/2184 nõudeid. Muutmata on jäetud siiski erinevate direktiivide eestikeelse tõlke sõnastused (nt direktiivi (EL) 2020/2184 pealkiri; veepoliitika raamdirektiivi art 7 lg 3; vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkt 17).

Reovee taaskasutamise korral põllumajandusliku niisutuse eesmärgil on oluline arvestada sellega, et taaskasutusvee kasutamine ei halvendaks veehaarde sanitaarkaitseala ja joogiveehaarde toiteala kvaliteeti. Vee taaskasutusüsteemide laiemal kasutuselevõtmisel on oluline järgida joogivee direktiivi nõudeid tagamaks joogivee kvaliteediga vee olemasolu direktiivis ettenähtud otstarveteks. Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkti 17 kohaselt peavad liikmesriigid võtma asjakohaseid meetmeid tagamaks, et vee taaskasutus ei põhjustaks olmevee kvaliteedi halvenemist.

1.2.6. Toidu ja sööda ohutus

Toidu ja sööda ohutusega seotud reeglid on aktuaalsed reovee taaskasutamisel põllumajandusliku niisutuse eesmärgil. Vee taaskasutuse määrus ei näe ette täiendavaid nõudeid taaskasutusveega niisutatud toodete kvaliteedi kontrollimiseks. Samas taaskasutusvee kvaliteedi hindamisel tuleb arvestada sellega, millisel eesmärgil niisutusveet kasutatakse (millist põllumajanduskultuuri kasvatatakse). Taaskasutusveega niisutatud põllumajanduskultuuride kasutamine ei ole aga seotud vee taaskasutamise süsteemi regulatsiooniga. Põllumajandusettevõtja peab ise tagama selle, et ka taaskasutusveega niisutatud põllumajanduskultuurid vastaksid kõikidele asjakohastele toidu ja sööda ohutuse nõuetele.

Vee taaskasutuse määrukses rõhutatakse järgmiste õigusaktide arvesse võtmise olulisust vee taaskasutuse riskijuhtimiskava koostamisel:

- a) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 852/2004 toiduainete hügieeni kohta. Määrukses käsitletakse inimtarbimiseks ettenähtud toidu tootmist, töötlemist, turustamist ja turuleviimist. Määruse põhjenduspunkti 10 kohaselt tuleb määruse eesmärkide saavutamise tagamiseks esmatootmisega seotud toiduainetest põhjustatud ohud kindlaks määrata ning neid asjakohaselt ohjata. See rõhutab, kui oluline on tagada toiduhügieeni arvestamine tootmisprotsessi algusest peale, sealhulgas selles protsessis kasutatava vee kvaliteedi osas. Vee taaskasutuse määrus ütleb otsesõnu, et vee taaskasutuse määruse kohaldamine ei piira määruse (EÜ) nr 852/2004 kohaldamist ning see ei takista toidukäitlejaid saavutamast nimetatud määruse nõuetele vastavat vee kvaliteeti, kasutades hilisemas etapis mitut veepuhastusviisi eraldi või koos lahendustega, mis ei hõlma puhastamist, ega kasutamast põllumajanduslikuks niisutuseks alternatiivseid veevarusid (art 2 lg 4). Seega vee taaskasutuse määruse nõuded ei takista toidukäitlejaid saavutamast määruse (EÜ) nr 852/2004 nõuetele vastavat vee kvaliteeti. Toiduohutuse eest vastutab toidu käitleja.
- b) Komisjoni määrus (EÜ) nr 1881/2006, millega sätestatakse teatavate saasteainete piirnormid toiduainetes. Määrukses nimetatud toiduaineid ei tohi turule viia, kui need sisaldavad määruse lisas loetletud saasteaineid piirnormist suuremal määral. Määrust kohaldatakse nende toiduainete söödavate osade suhtes, kui ei ole määrukses teisiti sätestatud (art 1). Määruse nõuetega tuleb arvestada, kui taaskasutusveega niisutatud põllumajandusmaad kasutatakse toiduainete tootmiseks.
- c) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1069/2009, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete tervise-eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1774/2002 (loomsete kõrvalsaaduste määrus) ja komisjoni määruse (EL) nr 142/2011, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1069/2009, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete tervise-eeskirjad, ja nõukogu direktiivi 97/78/EÜ seoses teatavate selle direktiivi alusel piiril toimuvast veterinaarkontrollist vabastatud proovide ja näidistega, nõudeid tuleb järgida, kui taaskasutusvee kasutamine võib mõjutada loomade tervist.
- d) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 183/2005, millega kehtestatakse söödahügieeni nõuded kohaldub, kui taaskasutusveega niisutatud põllumajandusmaad kasutatakse sööda tootmiseks.
- e) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 396/2005 taimses ja loomses toidus ja söödas või nende pinnal esinevate pestitsiidide jääkide piirnormide ja nõukogu direktiivi 91/414/EMÜ muutmise kohta kohaldub, kui põllumaad niisutatakse taaskasutusveega, millel kasvatatavaid toiduaineid töödeldakse pestitsiididega.

- f) Komisjoni määrus (EÜ) nr 2073/2005 toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide kohta kohaselt peavad toidukäitlejad tagama, et toiduained vastavad määruse I lisas sätestatud asjaomastele mikrobioloogilistele kriteeriumidele. Toidukäitlejad peavad võtma toiduainete tootmise, töötlemise ning jaotamise igal etapil, sealhulgas jaemüügil, meetmeid, mis on ohuanalüüsi ja kriitiliste kontrollpunktide põhimõtetel põhineva korra ja hea hügieenitava rakendamise osaks, et tagada määruse nõuete täitmine. Seega ka see määrus kohaldub juhul, kui taaskasutusveega niisutatud põllumajandusmaad kasutatakse toiduainete tootmiseks.

Vee taaskasutuse määruse kohane riskijuhtimiskava peab hõlmama taaskasutusvee tootmise, sellega varustamise ja selle kasutamise etappe. Eeldame, et vee taaskasutuse määruse kohaldamisel koostatakse esmane riskijuhtimiskava taaskasutusvee tootmise eesmärgil. Vee taaskasutuse määrus ei nõua seda, et taaskasutusvee tootmise loa taotlemisel peab taotlejal olema sõlmitud kokkulepped taaskasutusvee kasutajatega. Lõppkasutajate olemasolu võimaldab aga täpsemalt läbi viia riskihindamist. Siseriiklikult on oluline tagada, et ka põllumajandusettevõtja hindaks enne taaskasutusvee kasutuselevõtmist taaskasutusvee kasutamise seotud riske oma tegevuses. Samas ei saa eeldada seda, et põllumajandusettevõtjal on võimekus taaskasutusvett täiendavalt olulisel määral töödelda. Seega põllumajanduslikuks niisutuseks vajaliku piisava kvaliteediga vee olemasolu peab peamiselt tagama siiski taaskasutusvee tootja. Põllumajandusettevõtja peab aga teadma, millise kvaliteediga vett on tal vaja kasutada.

Toidu ja sööda ohutusega seonduvalt toome veel välja, et seadusandja peaks hindama ka seda, kas on vajalik täiendavaid nõudeid kehtestada põllumajandusliku niisutusega kasvatatud toidu- ja söödakultuuride kvaliteedi kontrolli osas (eelkõige riikliku järelevalve osas).

1.2.7. Tööohutus

Töötervishoiu ja tööohutuse seadus (edaspidi ka **TTOS**) sätestab tööle esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded. Tööohutusena käsitletakse seaduse kohaselt töökorraldusabinõude ja tehnikavahendite süsteemi sellise töökeskkonna seisundi saavutamiseks, mis võimaldab töötajal teha tööd oma tervist ohtu seadmata (TTOS § 2 lg 2). TTOS kohaselt on tööandja kohustus tagada selline töökeskkond, milles on töötajal võimalik vältida tööõnnetusi ja tervisekahjustusi ning säilitada töövõime ja heaolu. TTOS § 3 lg 2 kohaselt ei või töökeskkonnas toimivad füüsilised, keemilised, bioloogilised, füsioloogilised ja psühhosotsiaalsed tegurid ohustada töötaja ega muu töökeskkonnas viibiva isiku elu ega tervist.

Taaskasutusvee kasutamisel tööülesannete täitmisel (põllumajanduslik niisutus aga ka parkide, haljasalade jmt kastmine), kus töötaja võib kokku puutuda taaskasutusveega, on oluline tagada tööandja poolt töötaja tööohutus. Taaskasutusvee kasutamisel võivad näiteks ohtlikud olla niisutussüsteemidest eralduvad aerosoolid, mida võidakse sisse hingata, kuid tervist kahjustav võib olla ka sellise vee tarbimine. Vee taaskasutuse määrus siiski konkreetseid kohustusi seoses tööohutusega ei sätesta. Vee taaskasutuse määruse kohase riskijuhtimiskava kohaselt tuleb hinnata vee taaskasutamise süsteemi kasutuselevõtmisel ka riski töötajate tervisele. Olenevalt riski hindamise tulemusest tuleb rakendada sobivaid ettevaatusmeetmeid töötajate tervise kaitseks.

Oluline on mainida, et taaskasutusvee kasutamise võivad kaasneda tervise- ja hügieeniriskid ka veega kokkupuutuva elanikkonna jaoks. Seega on vaja regulatsiooniga tingimata tagada, et vee kasutamisel oleksid lähedal asuvad isikud teadlikud sellise vee kasutamisest.

II. VEE TAASKASUTUSE MÄÄRUSE RAKENDAMINE

2.1. VEE TAASKASUTUSE MÄÄRUSES KASUTATAVAD MÕISTED

2.1.1. Sissejuhatus

Vee taaskasutuse määrus kasutab mitmeid mõisteid, mis on olulised määruse regulatsiooni rakendamisel. Mõisteid ei pea eraldi siseriiklikku õigusesse üle võtma. Käesolev alapeatükk käsitleb määruses kasutatavaid mõisteid ning analüüsib nende mõistete kasutamise seonduvat Eesti õiguskorras. Alljärgnevalt on mõisted esitatud vee taaskasutuse määruse järjekorras.

Juhul, kui riik loob asulareovee taaskasutamiseks täiendavaid võimalusi lisaks põllumajanduslikule niisutusele või siis, kui luuakse reeglid muudest allikatest pärineva vee taaskasutamiseks (näiteks tööstusreovesi, jahutusvesi, kaevandusvesi), võib osutada vajalikuks eraldi mõistete defineerimine ka siseriiklikus õiguskorra (vt selle kohta täpsemalt p 1.1.).

2.1.2. Pädev asutus

Pädev asutus on liikmesriigi määratud asutus või organ, kelle ülesanne on täita vee taaskasutuse määrusest tulenevaid kohustusi seoses taaskasutusvee tootmiseks või sellega varustamiseks lubade andmisega, uurimis- või katseprojektidele erandite tegemisega ning nõuetele vastavuse kontrollimisega (vee taaskasutuse määruse art 3 p 1).

Seadusandjal on vaja otsustada, milline asutus on pädev asutus vee taaskasutuse määruse tähenduses ning see asjakohases seaduses (veeseadus) sätestada. Arvestades sellega, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 61 lg 1 kohaselt on Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas muuhulgas riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine ning et tegemist on vee kui ühe keskkonnaelemendi kasutamise reeglitega, tuleb meie hinnangul pädev asutus määrata Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast ning täpsemalt on selleks sobiv Keskkonnaamet. Keskkonnaameti põhimääruse (keskkonnaministri 30.09.2020 määrus nr 47) kohaselt on Keskkonnaamet valitsusasutus ning selle tegevusvaldkonnad on loodus-, keskkonna- ja kiirguskaitse ning keskkonnajärelevalve korraldamine riikliku keskkonnapoliitika elluviimiseks. Keskkonnaamet väljastab keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (edaspidi ka **KeÜS**) § 41 lg 5 kohaselt üldjuhul keskkonnalube, samuti keskkonnakomplekslube (tööstusheite seaduse § 27) ning teostab erinevates keskkonnavaldkonna eriseadustes nõutud registreeringuid. Keskkonnaamet teostab ka riiklikku järelevalvet keskkonnavaldkonnas (keskkonnajärelevalve seadus § 3 lg 1).

2.1.3. Lõppkasutaja

Lõppkasutaja on füüsiline või juriidiline isik, kes on kas avalik-õiguslik või eraõiguslik üksus, kes kasutab taaskasutusvett põllumajanduslikuks niisutuseks (art 3 p 2).

Lõppkasutaja on seega eelkõige põllumajandusettevõtja. Vee taaskasutuse määrus ei näe ette loakohustust lõppkasutajale, jättes selle kehtestamise liikmesriigi otsustada. Käesolevas töös jõutakse järeldusele, et riik peaks lõppkasutaja tegevust kontrollima. Seadusandja otsustada on see, kas lõppkasutaja tegevuse ulatus on sedavõrd ohtlik, et nõuab eraldi loa või registreeringu olemasolu või võib piirduda lõppkasutaja tegevuse reguleerimisega üldisel tasemel veeseadusega.

2.1.4. Asulareovesi

Asulareovesi on vee taaskasutuse määruse kohaselt asulareovee direktiivi artikli 2 punktis 1 määratletud asulareovesi (vee taaskasutuse määruse art 3 p 3). Asulareovee direktiivi art 2 p 1 täpsustab, et asulareovesi on olmereovesi või olme- ja tööstusreovee ja/või mahasadanud vihmavee segu.

Asulareovee direktiivi art 12 lg 1 kohaselt tuleb puhastatud reovett võimaluse korral võtta taaskasutusse. Reovee taaskasutamine toimub viisil, mis kahjustab keskkonda kõige vähem. Nimetatud sättele tuginedes sätestabki vee taaskasutuse määrus nõuded asulareovee taaskasutamisele põllumajandusliku niisutuse eesmärgil.

Selline määratlus tähendab ühtlasi ka seda, et vee taaskasutuse määrus ei ole kohaldatav asulareovee direktiivi III lisas loetletud tööstussektorites tegutsevate tootmisettevõtete biolagundatava tööstusreovee suhtes, välja arvatud juhul, kui tootmisettevõtete reovesi siseneb kogumissüsteemi ja seda puhastatakse asulareoveepuhastis (määruse põhjenduspunkt 20).

2.1.5. Taaskasutusvesi

Vee taaskasutuse määrase kohaselt on taaskasutusvesi (ingl k. *reclaimed water*, saksa k. *aufbereitetes Wasser*) asulareovesi, mis on puhastatud asulareovee direktiivi nõuete kohaselt ja täiendavalt puhastatud taaskasutusvee käitises kooskõlas määrase I lisa 2. jaoga (vee taaskasutuse määrase art 3 p 4).

Taaskasutusvesi on määrase mõistes seega vesi, mis on puhastatud asulareovee direktiivi nõuete kohaselt ning veel omakorda täiendavalt puhastatud vee taaskasutuse määrase nõuete kohaselt. Rõhutame eraldi, et vee taaskasutuse määrase kohane taaskasutusvee mõiste on seotud vee taaskasutuse määrase reguleerimisulatuslega (tegemist on asulareoveega, mis on puhastatud määrase nõuete kohaselt). Siiski ei piira see definitsioon määrase nõuete kohaselt puhastatud reovee kasutamist mujal kui põllumajandusliku niisutuse otstarbel. Määrase I lisa 1. jao kohaselt võivad liikmesriigid kasutada taaskasutusvett täiendaval otstarbel, nagu taaskasutus tööstuslikel eesmärkidel ning seoses kommunaalteenustega ja keskkonnaeesmärkidel.

Vee taaskasutuse määrase põhjenduspunkti 20 kohaselt peaks määrus hõlmama vähem kui 2000 ie linnastute asulareovett ainult juhul, kui see siseneb kogumissüsteemi ja seda puhastatakse asulareoveepuhastis. Lisaks ei peaks määrus olema kohaldatav asulareovee direktiivi III lisas loetletud tööstussektorites tegutsevate tootmisettevõtete biolagundatava tööstusreovee suhtes, va juhul, kui tootmisettevõtete reovesi siseneb kogumissüsteemi ja seda puhastatakse asulareoveepuhastis.

Kordame, et juhul kui Eesti otsustab laiendada vee taaskasutamise regulatsiooni ka muudele vee päritoluvaldkondadele ja/või taaskasutada asulareovett ka muudes valdkondades peale põllumajandusliku niisutuse, siis jääb määrase kohane taaskasutusvee mõiste kitsaks. Sellisel juhul on vaja taaskasutusvee mõistet Eesti õiguses veeseadusega laiendada, hõlmates lisaks vee taaskasutuse määrases sätestatule ka muud valdkonnad.

2.1.6. Taaskasutusvee käitis

Taaskasutusvee käitis on vee taaskasutuse määrase kohaselt asulareoveepuhasti või muu käitis, kus puhastatakse asulareovett tõhusamalt, kui on nõutud asulareovee direktiiviga, et saada vett, mis sobib vee taaskasutuse määrase I lisa 1. jaos kindlaks määratud kasutusotstarbeks (vee taaskasutuse määrase art 3 p 5).

KeÜS § 6 lg 1 kohaselt on käitis paikne või liikuv tehniline üksus, milles toimub tootmistegevus või tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilist seost omav tegevus, millega kaasneb saastamine või saastatus.

Taaskasutusvee käitis on paikne tehniline üksus, milles toodetakse taaskasutusvett. KeÜS § 7 lg 4 kohaselt on saastamine heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski. Kuivõrd ka taaskasutusvee tootmisel eraldatakse veest saasteaineid, et tagada kindel vee kvaliteet, on tegemist vähemalt tegevusega, mis põhjustab keskkonnariski. Meie hinnangul on taaskasutusvee käitis seega käitis KeÜS § 6 lg 1 kohaselt.

2.1.7. Taaskasutusvee kätise kätaja

Taaskasutusvee kätise kätaja on füüsiline või juriidiline isik, kes esindab eraõiguslikku üksust või riigiasutust ning kätib või kontrollib taaskasutusvee kätist (vee taaskasutuse määruse art 3 p 6).

Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seaduse (edaspidi ka **ÜVVK**) § 7 lg 1 kohaselt on vee-ettevõtja kohustus korraldada ühiskanalisatsioonist reo-, sademe- ja drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimist ja puhastamist. Seega saab lugeda Eesti kontekstis taaskasutusvee kätise kätajaks eelkõige vee-ettevõtjat, sest tema ülesandeks on puhastada asulareovett. Vee taaskasutamiseks peab vee-ettevõtja taotlema vee taaskasutuse määruse kohase loa. Vee taaskasutuse määruse kohaselt võib taaskasutusvee kätaja olla ka muu kui asulareovee puhastamiseks kohustatud isik.

Taaskasutusvee kätise kätaja vastutab taaskasutusvee kvaliteedi eest nõuetele vastavuse hindamise kohas (vee taaskasutuse määruse art 4 lg 1). Vee taaskasutuse määruse art 3 p 11 kohaselt on selleks koht, kus taaskasutusvee kätise kätaja tarnib taaskasutusvee süsteemi ahela järgmisele osalisele. Selleks osaliseks võib olla lõppkasutaja (põllumajandusettevõtte) või ka muu osaline juhul, kui enne lõppkasutamist vett transporditakse, jaotatakse või hoiustatakse. Nõuetele vastavuse hindamise koht määratakse kindlaks vastavas loas. Pärast nõuetele vastavuse hindamise kohta läheb vastutus vee kvaliteedi eest üle süsteemi ahela järgmisele osalisele. Siiski tuleb mainida, et vee taaskasutuse määrus täpsemad nõudeid süsteemi järgmistele osalistele vee kvaliteedi tagamiseks ei sea ning need tuleb siseriiklikus õiguses eraldi paika panna.

KeÜS § 6 lg 2 kohaselt on kätaja isik, kes kätib või valdab kätist, kontrollib selle tööd ja vastutab kätise tehnilise toimimise eest. Taaskasutusvee kätajale laienevad KeÜS 3. peatüki kätaja üldised kohustused.

2.1.8. Oht ja risk

Oht vee taaskasutuse määruse tähenduses on bioloogiline, keemiline, füüsikaline või radioaktiivne aine, mis võib inimesi, loomi, põllumajanduskultuure või taimi, muud maismaa- või vee-elustikku, mulda või üldist keskkonda kahjustada (vee taaskasutuse määruse art 3 p 7). Määruse lisast II nähtuvalt loetakse ohuks eelkõige saasteainete ja patogeenide olemasolu. Riskijuhtimiskava koostamise käigus tuleb kindlaks teha ohtlike olukordade (nt puhastamisel esinevate tõrgete või juhuslike lekete või saaste) tekke võimalus vee taaskasutuse süsteemis (vee taaskasutuse määruse lisa II A p 3).

Risk vee taaskasutuse määruse tähenduses on tõenäosus, et tuvastatud oht põhjustab kindla ajavahemiku jooksul kahju, sealhulgas tagajärgede raskusaste (vee taaskasutuse määruse art 3 p 8). Nii oht kui riskid aga samuti asjakohased ennetus- ja/või võimalikud parandusmeetmed tehakse kindlaks vee taaskasutuse riskijuhtimiskavas (vee taaskasutuse määruse art 5 lg 4 b)).

Vee taaskasutuse määruse kohased oht ja risk ei ole samastatavad KeÜS-is sätestatud keskkonnariski ja keskkonnaohu mõistetega. Oht vee taaskasutuse määruse tähenduses on miski, mis on inimesele, loomadele, taimedele või keskkonnale potentsiaalselt kahjulik. KeÜS § 5 kohaselt on keskkonnaoht olulise keskkonnanäringu tekkimise piisav tõenäosus. Seega on KeÜS keskkonnaohu mõistes kaks elementi - ebasoodsa tagajärje tekkimise tõenäosus ja selle olulisus. Selleks, et tegemist oleks keskkonnaohuga peavad need kaks elementi esinema üheaegselt – tegemist peab olema olulise keskkonnanäringuga ning selle tekkimine peab olema piisavalt kindel. Määruses on risk sõnastatud eesmärgiga määratleda riski hindamist kui protsessi. See hõlmab ohu kindlakstegemist, riskianalüüsi ja riski juhtimist. Vee taaskasutuse määruse kohaselt on risk mingi ebasoovitava tagajärje tekkimise tõenäosus (sh tagajärgede raskusaste). KeÜS kohaselt on keskkonnarisk vähendamist vajava keskkonnanäringu tekkimise võimalikkus (KeÜS § 4). Seega on KeÜS-is sätestatud keskkonnariski mõistes sarnaselt keskkonnaohu mõistele ja ka vee taaskasutuse määruse kohasele riski mõistele samuti kaks elementi: mõju võimalikkus ja teatud kindla keskkonnamõjuga tagajärg (vähendamist vajav). Keskkonnarisk tähistab aga KeÜS mõistes olukorda, kus esiteks on põhimõtteliselt võimalik ebasoodsa tagajärje tekkimine ja teiseks vajab saabuv keskkonnanäring vähendamist, ehk teisisõnu on see selline näring, mida ei peeta võimalikuks täies ulatuses lubada (taluda),

kuid mille puhul ei kehti ka selle täieliku vältimise kohustus.²⁰ Keskkonnariskiga on seega esiteks tegemist alati siis, kui keskkonnahäiringu (sh olulise keskkonnahäiringu) tekkimise tõenäosus ei ole piisavalt kindel. Lisaks on keskkonnariskiga tegemist siis, kui keskkonnahäiringu tekkimine on piisavalt tõenäoline, kuid tagajärjeks ei ole oluline, vaid pelgalt vähendamist vajav keskkonnahäiring. Seega eristab just keskkonnahäiringu olulisuse piir keskkonnariski mõistet määruse kohase riski mõistest.

2.1.9. Riskijuhtimine

Riskijuhtimine on süsteemne administreerimine, millega tagatakse järjepidevalt vee ohutu taaskasutus teatavas kontekstis (vee taaskasutuse määruse art 3 p 9). Määruse põhjenduspunkt 16 rõhutab, et riskijuhtimine peaks sisaldama riskide ennetavat väljaselgitamist ja juhtimist ning hõlmama konkreetsete kasutusotstarvete jaoks nõutava spetsiifilise kvaliteediga taaskasutusvee tootmist. Riski hindamise peamine eesmärk on tagada, et taaskasutusveet kasutatakse ja majandatakse ohutult ning et taaskasutusvee kasutamisel puuduvad keskkonnariskid ning inimeste ja loomade tervisele seotud riskid.

Vee taaskasutuse määrukses viidatakse, et riskijuhtimiskavade väljatöötamiseks võiks kasutada selliseid olemasolevaid rahvusvahelisi juhiseid või standardeid nagu ISO 20426:2018 juhised terviseriskide hindamiseks ja juhtimiseks seoses joogikõlbmatu vee taaskasutusega, ISO 16075:2020 juhised puhastatud reovee kasutamiseks niisutusprojektide puhul või Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) suuniseid.

Määruse põhjenduspunkti 23 kohaselt, kui liikmesriigid määravad vastutavad isikud vee taaskasutuse riskijuhtimiskava väljatöötamiseks ning pädeva asutuse taaskasutusvee tootmise ja sellega varustamise jaoks lubade andmiseks, peaksid nad tagama huvide konflikti puudumise.

Riskijuhtimise kohta vaata täpsemalt p. 2.3.

2.1.10. Ennetusmeede

Ennetusmeede on asjakohane meede või tegevus, millega saab ennetada või kõrvaldada tervise- või keskkonnariski või vähendada seda riski vastuvõetava tasemeni (vee taaskasutuse määruse art 3 p 10).

Tervise- või keskkonnariskid tuleb vee taaskasutuse määrukse kohaselt kindlaks teha riskijuhtimiskavas. Samuti tuleb tuvastatud riskide põhjal välja pakkuda ebasoodsa mõju vähendamiseks ennetusmeetmeid. Vee taaskasutuse määruse II lisas on sätestatud ennetusmeetmete näitlik loetelu.

KeÜS § 11 lg 1 kohaselt tuleb keskkonnariski kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada. KeÜS § 10 esimese lause kohaselt tuleb keskkonnaohtu vältida. Nende sätete sõnastusest nähtub, et vee taaskasutuse määrukse kohased ennetusmeetmed hõlmavad nii keskkonnaohtu kui ka keskkonnariski olukordi. Arvestades sellega, et vee taaskasutuse määrukse kohase riski hindamise tulemusel tuvastatud keskkonnaohte tuleb niikuinii vältida, st keskkonnaohtlikku tegevust ei ole võimalik lubada, siis on kohane Eesti kontekstis ennetusmeetmeid käsitleda eelkõige ettevaatusmeetmetena.

2.1.11. Nõuetele vastavuse hindamise koht

Nõuetele vastavuse hindamise koht on koht, kus taaskasutusvee kaitise kaitaja tarnib taaskasutusvee ahela järgmisele osalisele (vee taaskasutuse määruse art 3 p 11).

Nõuetele vastavuse hindamise kohaga määratletakse ära, kus lõpeb taaskasutusvee kaitise kaitaja vastutus ja algab järgmise ahela osalise vastutus. Nõuetele vastavuse hindamise kohast eemal ei kuulu vee kvaliteet enam taaskasutusvee kaitise kaitaja vastutusalasse (vee taaskasutuse määruse art 4 lg 1 teine lause).

²⁰ O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, 2. täiendatud väljaanne, 2015 § 4. veebis: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/1-ptk/2-jagu/pg-4>

Pärast nõuetele vastavuse hindamise kohta läheb seega vastutus vee kvaliteedi eest üle järgmisele süsteemi ahela osalisele, kelleks võib olla olenevalt tarneahelast kas lõppkasutaja või jaotamise, hoiustamise või transportimise eest vastutav isik.

2.1.12. Tõke

Tõke määruse kontekstis on vahend, sealhulgas füüsilised või protseduurilised etapid või kasutustingimused, mis vähendab inimeste nakatumise riski või takistab seda, hoides ära taaskasutusvee kokkupuute tarbimiseks kasutatava aine ja taaskasutusveega vahetult kokku puutuvate isikutega, või muu vahend, mis näiteks vähendab mikroorganismide kontsentratsiooni taaskasutusvees või hoiab ära nende ellujäämise tarbimiseks kasutatavas aines (vee taaskasutuse määruse art 3 p 12).

Vee taaskasutuse määruse art 2 lg 4 kohaselt võivad toidukäitlejad määruse (EÜ) nr 852/2004 järgimiseks vajaliku vee kvaliteedi saavutamiseks kasutada nõuetele vastavuse hindamise koha järel mitut veepuhastusviisi eraldi või koos lahendustega, mis ei hõlma puhastamist. Euroopa Komisjoni teatise suuniste kohta, millega toetatakse vee taaskasutuse miinimumnõudeid käsitleva määruse (EL) 2020/741 kohaldamist (edaspidi **vee taaskasutamise suunised**) kohaselt tuleks tõket käsitleda kui vahendit riskide vähendamiseks tasemeni, mis on samaväärne valitud põllumajanduskultuuride puhul nõutavale vee kvaliteediklassile vastava tasemega.²¹ Seega näiteks vee taaskasutuse määruse art 2 lg 4 kohaste meetmete võtmist saab pidada tõkke rakendamiseks.

2.1.13. Luba

Luba on pädeva asutuse antud kirjalik luba taaskasutusvee tootmiseks või sellega varustamiseks põllumajandusliku niisutuse eesmärgil kooskõlas määrusega (vee taaskasutuse määruse art 3 p 13).

Definitsiooni kohaselt ei ole lõppkasutajal loa omamine kohustuslik. Luba peab olema taaskasutusvee käitajal, kes on tegevuse iseloomust tulenevalt ühtlasi ka veega varustaja. Luba peab tuginema vee taaskasutuse riskijuhtimiskavale ning peab sisaldama taaskasutusvee käitise käitaja kohustusi. Vee taaskasutuse määruses on paika pandud kindlad loa sisu nõuded ning mõned menetlusega seotud nõuded. Üldiselt on menetluslikud küsimused jäetud liikmesriikide otsustada. Lisaks on võimalik siseriiklikult loale määrata täiendavaid nõudeid. Vee taaskasutuse määruse kohaste lubade andmisel on liikmesriikidel võimalik kohaldada olemasolevat lubade andmise korda.

Vee taaskasutuse määruse art 3 p 13 kohase loa nimetus Eesti õiguses võiks olla luba taaskasutusvee tootmiseks või taaskasutusvee tootmise luba (vt sellekohast põhjendust alapunktis 1.1.). Vee taaskasutuse määruses sätestatud loa nõudeid on põhjalikumalt käsitletud töö alapunktis 2.4. Määruse art 6 lg 7 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda, et taaskasutusvee hoiustamiseks, jaotamiseks ja kasutamiseks on vaja eriluba.

2.1.14. Vastutav isik

Vee taaskasutuse määruse art 3 p 14 kohaselt on vastutav isik see isik, kellel on oma roll või ülesanne vee taaskasutuse süsteemis. Sealhulgas on vastutavad isikud:

- a) taaskasutusvee käitise käitaja;
- b) asulareoveepuhasti käitaja, kui viimane ei ole taaskasutusvee käitise käitaja;
- c) asjaomane asutus, mis ei ole määratud pädev asutus;
- d) (asjakohasel juhul) taaskasutusvee jaotusvõrgu käitaja ja taaskasutusvee hoidla käitaja.

Seega ei loe määrus otsesõnu vastutavaks isikuks pädevat asutust. Asjaomaste asutuste ülesanne võib olla (tervise, keskkonna või põllumajanduse valdkonnas) riskijuhtimiskavale hinnangu andmine. Juhul, kui

²¹ Komisjoni teatis Suunised, millega toetatakse vee taaskasutuse miinimumnõudeid käsitleva määruse (EL) 2020/741 kohaldamist (2022/C 298/01), p 3.2.2.

riskijuhtimiskava esitatakse loa taotlemisel, siis ka loa menetluses kooskõlastuste või arvamuste andmine. Liikmesriigil on võimalus asjaomaste asutuste ülesandeid ja kohustusi põhjalikumalt reguleerida.

2.1.15. Vee taaskasutuse süsteem

Vee taaskasutuse süsteem määruse tähenduses on taristu ja muud tehnilised elemendid, mis on vajalikud taaskasutusvee tootmiseks, sellega varustamiseks ja selle kasutamiseks; mõiste hõlmab kõiki elemente alates asulareoveepuhasti sissevoolust kuni punktini, kus taaskasutusvett põllumajanduslikuks niisutuseks kasutatakse, sealhulgas jaotamis- ja hoiustamistaristut, kui see on asjakohane (art 3 p 15).

Vee taaskasutuse riskijuhtimiskava peab hõlmama kogu vee taaskasutuse süsteemi ning süsteemis on mitu vastutavat isikut alates asulareovee käitajast lõppkasutajani. Seejuures on oluline tähele panna, et riskijuhtimise raames hinnatakse riske kuni lõppkasutaja poolt vee kasutamiseni (põllumajandusliku niisutamiseni). Riski hindamisel on küll oluline arvesse võtta ka seda, milliseid põllumajanduskultuure niisutataval maal kasvatatakse, kuid valmis toodetega seotud nõuete kvaliteedi tagamine ei ole enam osa vee taaskasutuse riskijuhtimiskavast.

2.2. VEE KVALITEEDIKRITEERIUMID JA KASUTAMISE PIIRANGUD

2.2.1. Sissejuhatus

Tavapärase reoveekäitluse juures ei eemaldata kõiki kahjulikke aineid täies ulatuses. See võib sisaldada mikroaastet, ravimi-, taimekaitsevahendi, mikroplastiku, viiruste või bakterite jääke. Sellise vee kasutamine ilma täiendava puhastuseta põllumajandusliku niisutuse eesmärgil võib olla kahjulik inimeste ja loomade tervisele ning keskkonnale. Seetõttu näeb vee taaskasutuse määrus ette asulareovee täiendava puhastamise määrates kindlaks selle, millistele kvaliteedi nõuetele peab taaskasutusvesi vastama. Vee taaskasutuse määruse kohased kvaliteedikriteeriumid sõltuvad sellest, milline on taaskasutusvee kasutusvaldkond (*fit for purpose* lähenemine). Veel võib olla palju erinevaid omadusi ja mitte kõik vee kasutusala ei nõua sama kvaliteediga vett. Kvaliteedikriteeriumite alusel on taaskasutusvesi jaotatud vee taaskasutuse määruks kvaliteediklassidesse (määruse I lisa tabel 1). Kvaliteediklassist tuleb juhinduda konkreetse kategooria põllumajanduskultuuride niisutamisel.

Vee taaskasutuse määrus on vastu võetud ELTL art 192 lg 1 alusel. ELTL art 193 sätestab, et art 192 kohaselt võetud kaitsemeetmed ei takista liikmesriiki säilitamast või kasutusele võtmast rangemaid kaitsemeetmeid. Niisugused meetmed peavad olema kooskõlas aluslepingutega. Lisaks rõhutab vee taaskasutuse määrus (põhjenduspunkt 10), et määruks sätestatud taaskasutusvee kvaliteedi (ja ka seire) nõuded on miinimumnõuded, mis ka otsesõnu võimaldab liikmesriigil kehtestada rangemad vee kvaliteedi nõuded. Seega võib Eesti kohaldada taaskasutusvee kvaliteedi kriteeriumite suhtes vee taaskasutuse määruks võrreldes rangemaid nõudeid.

Vastavalt Keskkonnaministeeriumi juhistele käsitletakse selles alapunktis vaid üldisi õiguslikke nõudeid kvaliteedikriteeriumite kehtestamiseks. Analüüsi koostamisel lähtutakse sellest, et loa andjal peab olema võimalus kehtestada vee taaskasutuse määruks võrreldes rangemaid taaskasutusvee kvaliteedinõudeid. Kvaliteedikriteeriumite all peame silmas taaskasutusvee saastenaõtjate²² piirväärtusi.

2.2.2. Kvaliteedikriteeriumite kindlaksmääramine

Vee taaskasutuse määruse kohaste kvaliteedikriteeriumite nõudeid tuleb taaskasutusvee käitise käitajal täita kuni nõuetele vastavuse hindamise kohani. Kvaliteedikriteeriumid võivad olla kehtestatud riskijuhtimiskava põhiselt, kuid võivad olla paika pandud ka seaduses (näiteks konkreetset taaskasutusvee kasutusvaldkonda

²² Mõistet „saastenaõtja“ on kasutatud keskkonnaministri 08.11.2019 määruses nr 61 „Nõuded reovee puhastamise ning heit-, sademe, kaevandus-, karjääri- ja jahutusvee suublasse juhtimise kohta, nõuetele vastavuse hindamise meetmed ning saasteainesalduse piirväärtused“.

arvestades). Taaskasutusvee üldised saastenäitajad ja nende piirväärtused tuleks siiski kindlaks määrata õigustloova aktiga. Täiendavad kvaliteedikriteeriumid, millele taaskasutusvesi peab vastama ja vajadusel ka puhastamise viisid, on võimalik kehtestada määrusega veeseaduse volitusnormi alusel. Sarnaselt keskkonnaministri 08.11.2019 määrusele nr 61 „Nõuded reovee puhastamise ning heit-, sademe-, kaevandus-, karjääri- ja jahutusvee suublasse juhtimise kohta, nõuetele vastavuse hindamise meetmed ning saasteainesisalduse piirväärtused“ (edaspidi **määrus nr 61**) on võimalik sätestada, millised on loale kantavad miinimumnõuded ning millised näitajad määratakse vajaduse korral. Näiteks sätestab määruse nr 61 § 8 lg 5, et heitveele peab loaga määrama vähemalt biokeemilise hapnikutarbe, keemilise hapnikutarbe, heljumi ning üldläämmastiku ja üldfosfori sisalduse piirväärtused sõltuvalt koormusest koos vastava seirekohustusega. Muud vee taaskasutuse määruse lisas 1 nimetatud saastenäitajate piirväärtused ja seirenõuded määratakse loas reovee päritolu ja riskihinnangu põhjal. Sarnastel tingimustel on võimalik paika panna ka taaskasutusvee kvaliteedikriteeriumid.

Õiguskindluse põhimõttest tulenevalt tuleks vältida saastenäitajate piirväärtuste kehtestamisel loa andjale liialt laia kaalutusõiguse andmist ning määratlemata õigusmõistete (nagu negatiivne mõju vee ökosüsteemile) sätestamist. Veeseadusesse on küll võimalik lisada säte, mille kohaselt inimese ja loomade tervise ning keskkonna kaitseks on loa andjal õigus riskijuhtimiskava alusel määrata loaga täiendavad saasteained ja nende heite piirväärtused, et vältida või vähendada tegevusega seotud ebasoodsat mõju inimese ja loomade tervisele ning keskkonnale. Sellise normi alusel tehtavad otsused peavad aga olema põhjendatud ning tuginema ka asjakohastele teaduslikele andmetele. Liiga avar kaalutusõigus koos määratlemata õigusmõistetega võib lisaks soodustada antud haldusaktide vaidlustamist. Kaalutusõiguse alusel tehtud otsused on küll piiratud ulatuses kohtus vaidlustatavad, sest kohus ei teosta haldusakti õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust haldusorgani eest. Siiski, halduskohtumenetluse seadustiku § 158 lg 3 sätestab, et kaalutusõiguse alusel antud haldusakti või tehtud toiminguga õiguspärasust hinnates kontrollib kohus kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Haldusmenetluse seaduse § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Määratlemata õigusmõisted on aga täies ulatuses kohtu poolt kontrollitavad. Riigikohtu halduskolleegiumi 3-15-443 otsuse kohaselt (p 28) asjaolu, et haldusorganil on ulatuslik otsustusruum määratlemata õigusmõiste sisustamisel, ei tähenda, et kohtulik kontroll selle üle on piiratud. Kohus rõhutab, et tegemist ei ole täidesaatvale riigivõimule reserveeritud monopoolse otsustuspädevuse, vaid seaduse tõlgendamise ja seega ka õigusemõistmise küsimusega.

Vee taaskasutuse määrus sätestab küll kvaliteedikriteeriumid, kuid ei sätesta puhastamise viise, kuidas vajalikud nõuded täidetakse. Seega tuleks ka siin seadusandjal kaaluda konkreetsete vee puhastamise viiside sätestamist õigusaktiga ning juhul, kui see aitab kaasa vee kvaliteedi tagamisele, siis need ka õigustloovas aktis sõnastada. Saksamaal on näiteks peetud vajalikuks, et konkreetset nõudeid oleks sätestatud vee taaskasutuse jaoks ettenähtud sekundaarse reovee töötlemise ja desinfitseerimise jaoks, samuti kõrgeima kvaliteediklassi jaoks täiendavalt vajaliku filtreerimise jaoks. Samas on võimalik reovee taaskasutusveeks töötlemise tingimused sätestada ka parima võimaliku tehnika nõude kaudu (nt parim võimalik tehnika asulareoveest pärineva vee puhastamiseks, arvestades selle ajakohasust ja tõhusust, vee erikasutajale kättesaadavust ning majanduslikku ja tehnilist vastuvõetavust).

Vee taaskasutuse määrus ei sätesta konkreetseid nõudeid selle kohta, kuidas tuleb tagada kvaliteet vee hoiustamisel, transportimisel ja lõppkasutaja poolt. Siin on vee kvaliteet juba tootja poolt paika pandud. Hoiustaja ja transportija kohustus peab olema nendele üle antud vee kvaliteedi säilitamine. Sellekohane nõue tuleb sätestada seadusega. Eelnevalt on vaja hinnata, kas transportija ja hoiustaja jaoks on ka vaja paika panna konkreetseid vee kvaliteedi seire nõudeid. Kui täiendava seire tegemine on põhjendatud, siis tuleb kehtestada õigusaktiga seire nõuded.

Kõikides valikus olnud riikides (va Saksamaa) on kehtestatud riigi või piirkondlikul tasandil taaskasutusvee kvaliteedistandardid. Näiteks on Itaalias riigi tasandil õigusaktides sätestatud taaskasutusvee kvaliteedistandardid põllumajanduses, linnastutes ja tööstuses kasutamiseks, kuid piirkondlikud üksused

võivad kehtestada rangemaid kvaliteedinõudeid. Paljud kohalikud piirkonnad on kehtestanud rangemad kvaliteedistandardid, mis toovad taaskasutusvee kvaliteedi peaaegu samale tasemele joogiveega.²³

2.2.3. Taaskasutusvee kasutamise piirangud kaitset vajavatel aladel

Taaskasutusvee kasutamisel tuleb arvestada veeseaduses sätestatud veekaitse-õuetega. Nii on VeeS § 151 lg 2 kohaselt veehaarde sanitaarkaitsealal majandustegevus keelatud. Juhul, kui taaskasutusvett kasutatakse niisutamiseks majandustegevuse raames, siis oleks see veehaarde sanitaarkaitsealal keelatud.

Veepoliitika raamdirektiivi art 6 lg 1 kohaselt tagavad liikmesriigid registri või registrite koostamise kõigi selliste alade kohta oma valglapiirkondades, mis nõuavad konkreetsete ühenduse õigusaktide alusel erikaitset oma pinna- või põhjavee või otseselt veest sõltuvate elupaikade ja liikide kaitseks. Veeseadus sätestab eraldi kaitset vajavad alad, millele on seatud tegevuse piirangud. Sellistel aladel kohaldatakse rangemaid vee kvaliteedi nõudeid või piiratakse tegevust veeseaduse kohaselt. Vee taaskasutuse määrase kohaselt tuleb riskijuhtimiskavas eraldi hinnata mõju lähedal asutavatele tundlikele aladele. Võimalik on aga ka keelata seadusega konkreetsetes piirkondades taaskasutusvee kasutamine. Näiteks on Saksamaal peetud vajalikuks eraldi analüüsida taaskasutusvee kasutamise keelamist veekaitsealadel. See oleks vee taaskasutuse määrase sätestatud nõuetest rangemate nõuete kehtestamine, mida võimaldab ELTL § 193 ja mis on ka vee taaskasutuse määrasega otsesõnu lubatud. Selliste nõuete kehtestamisel tuleb seadusandjal eelnevalt hinnata taaskasutusvee kasutamise mõju keskkonnale. Silmas tuleb pidada seda, et selliste üldiste keelupiirkondade kehtestamine vähendab põllumajandusliku niisutuse otstarbel taaskasutusvee kasutamise potentsiaali. Seadusega kindlate keelualade määramise asemel on võimalik kehtestada nendel aladel taaskasutusvee kasutamisele täiendavad vee kvaliteedi nõuded või taaskasutusvee kasutamise piirangud.

Keskkonnaministeeriumi juhiste kohaselt tuleks põllumajanduslikuks niisutamiseks sätestatud taaskasutusvee kasutamise veekaitsealade piirangute väljatöötamisel juhinduda heitvee kasutamisele seatud piirangutest. Seega tuleks keelustada sarnaselt heitvee keskkonda juhtimise regulatsioonile järgmine taaskasutusveega seotud tegevus:

- a) Taaskasutusvee külmunud või lumega kaetud pinnasele juhtimine on keelatud (VeeS § 116 lg 1).
- b) Taaskasutusvee juhtimine otse põhjavette, karsti ning karstijärve on keelatud (VeeS § 126 lg 1).

Seoses VeeS § 126 lg-s 1 sätestatuga tuleb tähele panna, et VeeS § 126 lg 3 kohaselt on võimalik heitvett erandkorras veeloas või kompleksloas sätestatud tingimustel otse põhjavette, karsti või karstijärve juhtida. VeeS § 126 lg 3 kohaselt, kui see ei takista põhjaveekogumi suhtes veekaitse eesmärgi saavutamist, võib veeloas või kompleksloas sätestatud tingimustel otse põhjavette, karsti või karstijärve juhtida:

- 1) heitvett, kui see on sotsiaal-majanduslikult põhjendatud;
- 2) heitvett, mis ei sisalda muid saasteaineid peale nende saasteainete, mis on tekkinud põlevate maavarade uurimise ja kaevandamise käigus, geoloogiliste setendite kihtidesse, millest põlevad maavarad või muud ained on kaevandatud, või geoloogiliste setendite muudesse kihtidesse, mida ei saa looduslikel põhjustel püsivalt kasutada muul otstarbel;
- 3) kaevandustest ja karjääridest väljapumbatud vett või seoses ehitus- ja hooldustöödega väljapumbatud vett tingimusel, et vesi juhitakse samasse põhjaveekihti, millest see välja pumbati.

Taaskasutusvee puhul võiksid olla asjakohased VeeS § 126 lg 3 p-d 1 ja 2. Seadusandjal on vaja otsustada, kas võimaldada nimetatud erandite kohaldamist ka taaskasutusvee puhul.

- c) Taaskasutusvee kasutamine ei ole lubatud veehaarde sanitaarkaitsealal ja hooldusalal ning lähemal kui 50 meetrit sanitaarkaitseala või hooldusala välispiirist (VeeS § 127 lg 1).

²³ Commission for the Environment, Climate Change and Energy, Water Reuse – Legislative Framework in EU Regions, veebis: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Water-reuse.pdf>, lk 15.

- d) Taaskasutusvett ei tohi kasutada supluskohale või supelrannale lähemal kui 200 meetrit (VeeS § 128 lg 2).
- e) Nitraaditundlikul alal asuvatele olulistele allika- ja karstialadele jäävatel allikatel, karstivormidel ja karstijärvikutel ning nende ümbruses 50 meetri ulatuses allika veepiirist, karstivormi servast või karstijärviku kõrgeima veetaseme piirist on taaskasutusvee kasutamine keelatud (VeeS § 168 lg 3).

Lisaks eeltoodule tuleks piirangute seadmise põhjendatust kaaluda ka veekaitsevööndis ja ranna ja kalda piiranguvööndis. VeeS § 118 lg 1 kohaselt veekogu kalda või ranna erosiooni ja hajuheite vältimiseks veekogu kaldal või rannal veekaitsevöönd. Looduskaitseaduse § 34 kohaselt ranna või kalda kaitse eesmärk on rannal või kaldal asuvate looduskoosluste säilitamine, inimtegevusest lähtuva kahjuliku mõju piiramine, ranna või kalda eripära arvestava asustuse suunamine ning seal vaba liikumise ja juurdepääsu tagamine. Looduskaitsealistel kaalutlustel võib olla vajalik täiendada ka looduskaitseadust võimalusega seada põllumajandusliku niisutuse eesmärgil taaskasutusvee kasutamisele piiranguid.

2.2.4. Taaskasutusvee kasutamine väetisena

Asulareovees sisalduvate toitainete ärakasutamist niisutamisel ning selle kaudu väetiste asendamist tuuakse tihti välja positiivse aspektina vee taaskasutuse puhul.²⁴ Eelkõige peetakse siin silmas lämmastikku ja fosforit. Euroopa Liidu ringmajanduse loomise tegevuskavas tuuakse välja, et vee taaskasutamine põllumajanduses aitab edendada ka toitainete ringlussevõttu tahkete väetiste asendamise teel. Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkti 11 kohaselt saab vee taaskasutus põllumajandusmaa niisutuseks aidata edendada ka ringmajandust, võttes toitaineid taaskasutusele taaskasutusveest ja andes neid kastmisväetamise tehnika abil põllumajanduskultuuridele. Seega saaks vee taaskasutus potentsiaalselt vähendada mineraalväetiste lisakasutuse vajadust. Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkti 12 kohaselt võib vee taaskasutus kaasa aidata puhastatud asulareovees sisalduvate toitainete taastumisele ning taaskasutusvee kasutamine põllumaade või metsade niisutuseks võib olla viis, kuidas sellised toitaineid nagu lämmastik, fosfor ja kaalium looduslikesse biogeokeemilistesse tsüklitesse tagastada.

Keskkonnaministeeriumi juhiste kohaselt Eestis taaskasutusvee kasutamist väetamise eesmärgil ei lubata. Lämmastikukoormus on üks olulisemaid põhjavee saastajaid. Arvestades väetiste madalat hinda ning taaskasutusvee madalat toitainetesisaldust, ei motiveeriks väetisena kasutamise lubamine ka taaskasutusvee kasutuselevõtmist. Saksamaal läbiviidud analüüsis asulareovee taaskasutamise süsteemi loomise perspektiivsuse kohta tuuakse välja veel ka seda, et eksisteerib ajaline erinevus niisutusvajaduse ja toitainete lisamise vahel. Väetist lisatakse üldjuhul vegetatsiooniperioodi alguses. Vajaduspõhisel niisutamisel on aga väetise lisamise alguses raske hinnata niisutusvajadust. Seega ei ole ka võimalik arvestada õigeid väetamise koguseid.²⁵

Juhul, kui taaskasutusvee kasutamist väetisena õigusaktidega reguleerida, siis on vajalik eelnevalt kindlaks teha, millised nõuded peavad olema täidetud taaskasutusvee väetisena kasutamiseks ühest küljest ning millistel tingimustel tuleb välistada taaskasutusvee väetisena kasutamine. Juhul, kui seadusandja otsustab kasutada taaskasutusvett ka väetisena, siis on mõeldav VeeS § 162 lg 3 kohaselt väetamisplaani reeglite täiendamine selliselt, et väetamisel tuleb arvestada ka taaskasutusveega.

2.3. RISKIJUHTIMINE JA RISKIJUHTIMISKAVA KOOSTAMINE

Riskijuhtimine tähendab riskide ennetavat väljaselgitamist ja juhtimist. See peab tagama konkreetse kasutusotstarbe jaoks nõutava spetsiifilise kvaliteediga taaskasutusvee tootmise. Vee taaskasutus on eelkõige seotud riskidega inimeste ja loomade tervisele, pinnasele ja põhjaveele. Vee taaskasutuse määruse rakendamisel tuleb riskijuhtimisega tagada, et taaskasutusvett kasutatakse ja majandatakse ohutult ning et

²⁴ W. Seis, B. Lesjean jt - Rahmenbedingungen für die umweltgerechte Nutzung von behandeltem Abwasser zur landwirtschaftlichen Bewässerung, veebis: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_34_2016_rahmenbedingungen_fuer_die_umwelt_gerechte_nutzung_von_behandeltem_abwasser_0.pdf, lk 97.

²⁵ Samas, lk 81.

puudub risk keskkonnale või inimeste ja loomade tervisele. Sellel eesmärgil näeb vee taaskasutuse määrus ette riskijuhtimiskava koostamise, mis peab hõlmama taaskasutusvee tootmise, sellega varustamise ja selle kasutamise etappe. Riskijuhtimiskava on seega vee taaskasutuse riskijuhtimissüsteemi üksikasjalik kirjeldus. Just riski hindamise käigus saab kindlaks teha, millised peaksid olema täiendavad taaskasutusvee kvaliteedinõuded (lisaks miinimumnõuetele).

Vee taaskasutuse määruse lisa II on sätestatud 11 riskijuhtimiskava põhielementi, mille alusel tuleb kava koostada. Nende hulka kuuluvad riskijuhtimise põhielemendid (lisa II A osa), lisanõuetega seotud tingimused (lisa II B osa), ennetusmeetmed (lisa II C osa). Vastavalt vee taaskasutuse määrusele kuulub riskijuhtimise põhielementide hulka:

- a) süsteemi kirjeldus, mis hõlmab kogu vee taaskasutuse süsteemi alates reovee sisenemisest asulareoveepuhastisse kuni kasutuskohani;
- b) vee taaskasutuse süsteemiga seotud isikute kindlakstegemine ning nende rollide ja vastutusala määramine;
- c) võimalike ohtude ja ohtlike olukordade kindlakstegemine;
- d) ohustatud keskkondade ja populatsioonide tuvastamine millel või kellel on risk kindlakstehtud võimalike ohtudega kokku puutuda, ning kindlakstehtud ohtudega kokkupuuteviiside tuvastamine;
- e) iga kindlaks tehtud ohu puhul kindlakstehtud kokkupuuteviisiga seotud keskkonna- ja terviseriskide hindamine.

Süsteemiga seotud isikute kindlakstegemise osas on oluline tähelepanu juhtida sellele, et see peaks hõlmama nii isikuid, kes vastutavad vee taaskasutamise käitise käitamise eest, transpordi ja hoiustamise eest kui ka niisutatavate põldude eest. Lisaks sellele tuleks käsitleda kõiki süsteemiga seotud asjaomaseid asutusi ning ka võimalikke muid seotud isikuid (nt põllumajandustootjate või niisutajate organisatsioonid).²⁶

Lisanõuetega seotud tingimuste all (lisa II B osa) on mõeldud asjakohaseid lisatingimusi, mida on vajalik tervise- ja keskkonnariskide hindamise tulemusel kehtestada lisaks vee taaskasutuse määruuses sätestatud vee kvaliteedi ja seire miinimumnõuetele (nõuded, mida on vaja kehtestada täiendavalt määruse I lisa 2. jaos sätestatud nõuetele või määruse I lisa 2. jaos sätestatust rangemad nõuded). Ennetusmeetmete osa (lisa II C osa) hõlmab:

- a) ennetusmeetmete kindlakstegemist, mida riskide piiramiseks juba võetakse või tuleks võtta, et kõiki kindlakstehtud riske oleks võimalik nõuetekohaselt juhtida. Seejuures tuleb erilist tähelepanu pöörata nendele veekogumitele, mida kasutatakse olmevee võtmiseks, ja asjaomastele kaitsevöönditele;
- b) kvaliteedikontrollisüsteemide ja -menetluste kindlaksmääramist (sh taaskasutusvee seire tingimused ja seadmeholdusprogrammid);
- c) keskkonnaseiresüsteemi kindlaksmääramist eesmärgiga kontrollida kindlakstehtud saasteainete sattumist keskkonda;
- d) hädaolukordade ohjamise ja hädaolukordadele reageerimise süsteemi väljatöötamist;
- e) vee taaskasutuse süsteemi eri osaliste vahelise koostöö mehhanismide väljatöötamist eesmärgiga tagada taaskasutusvee ohutu tootmine ja kasutamine.

Vee taaskasutuse riskijuhtimiskava töötavad vastavalt vajadusele välja taaskasutusvee käitise käitaja, muud vastutavad isikud ja lõppkasutajad (vee taaskasutuse määruse art 5 lg 2). Vee taaskasutuse riskijuhtimiskava koostavad vastutavad isikud konsulteerivad vastavalt vajadusele kõigi teiste asjaomaste vastutavate isikute ja lõppkasutajatega. Selle eest, et riskijuhtimiskava oleks olemas vee taaskasutamiseks loa andmisel, vastutab lõppkokkuvõttes pädev asutus (vee taaskasutuse määruse art 5 lg 1).

Vee taaskasutuse riskijuhtimiskava ei pea olema välja töötatud ühe vee taaskasutuse süsteemi põhiselt, vaid võib hõlmata ka mitut vee taaskasutuse süsteemi. Kuigi vee taaskasutuse määrus ei sätesta konkreetset asjaomast vastutavat isikut, kellel on riskijuhtimise kava väljatöötamise kohustus, on siiski ilmne, et vee

²⁶ Komisjoni teatis Suunised, millega toetatakse vee taaskasutuse miinimumnõudeid käsitleva määruse (EL) 2020/741 kohaldamist (2022/C 298/01)

taaskasutuse süsteemi juurutamisel tuleb esimene riskihinnang teha taaskasutusvee käitise käitajal ehk taaskasutusvee tootjal (vee-ettevõtjal või muul käitajal, kes asulareovett taaskasutusvee nõuetele vastavaks töötleb). Põllumajandustootjal ei ole mingit mõtet riskijuhtimiskava koostada, kui ei ole olemas ettevõtet, kes asulareovett taaskasutusveeks töötleks.

Riskijuhtimiskavale seatud nõuete põhjal saab järeldada, et taaskasutusvee käitise käitajal võiks olla loa taotlemisel teada kellele ja millisel eesmärgil ta taaskasutusvett tootma ja tarnima hakkab. Samas ei ole riskijuhtimiskava koostamise eeldus see, et konkreetne lõppkasutaja oleks juba teada. Kava võib välja töötada ka selliselt, et selles käsitletakse taaskasutusvee kavandatud kasutusviisi konkreetses piirkonnas. Kuivõrd riskijuhtimiskavas peab olema käsitletud ka lõppkasutaja kohustusi, tuleb sellisel juhul konkreetse lõppkasutaja selgumisel kaaluda, kas on vaja riskijuhtimiskavas teha muudatusi (näiteks juhul, kui konkreetsel lõppkasutajal on vaja kasutada muud taaskasutusvee kvaliteediklassi, kui olemasolevas riskijuhtimiskavas on käsitletud). Siinkohal tuleb silmas pidada, et tehtavad muudatused võivad omakorda kaasa tuua ka taaskasutusvee käitise käitajale antud loa tingimuste muutmise.

Riskijuhtimiskavas on oluline eraldi hinnata vee kasutamise seotud riski töötajate või niisutatava ala läheduses elavate inimeste tervisele.

Vee taaskasutuse määrus näeb ette üldised nõuded riskijuhtimiskavale ning jätab nõuete osas ka palju tõlgendamisruumi. Seetõttu on soovitatav kehtestada siseriikliku õigusaktiga riskijuhtimiskavale konkreetsed nõuded.

2.4. LOA NÕUDED

2.4.1. Sissejuhatus

Taaskasutusvee tootmise loaga seotud kohustused on täpsemalt sätestatud vee taaskasutuse määrase art 6. Määruse kohaselt on vaja luba taaskasutusvee tootmiseks ja sellega varustamiseks. Kuigi määrase sõnastuse kohaselt võib jääda esmapilgul mulje, et määrus nõuab eraldi loa olemasolu nii taaskasutusvee tootjalt kui ka teistelt süsteemi osalistelt, nähtub määrusest siiski, et loa omamise kohustus on taaskasutusvee käitise käitajal. Määruse art 6 lg 7 kohaselt võivad liikmesriigid nõuda, et taaskasutusvee hoiustamiseks, jaotamiseks ja kasutamiseks on vaja eriluba. Määruse kohaselt on lubatud siseriiklikult loa andmise reeglistik integreerida olemasolevate loa andmise süsteemidega.

Taaskasutusvee käitise käitaja võib olla vee-ettevõtja või ka eraldiseisev käitaja. Vee taaskasutuse määrukses on paika pandud loa sisu üldised nõuded ning üldine menetlusraamistik. Lubade andmise täpsem kord on jäetud liikmesriikide reguleerida. Õigusliku raamistiku loomisel siseriiklikult tuleb silmas pidada, et vee taaskasutuse määrus võimaldab taaskasutusvett kasutada ka muul otstarbel kui põllumajanduslikuks niisutamiseks (vt vee taaskasutuse määru I lisa 1. jagu). Samas ei reguleeri vee taaskasutuse määrus täpsemalt nimetatud valdkondi ja nendes valdkondades vee kvaliteedi nõudeid. Juhul, kui riik otsustab laiendada kasutusvaldkondi, tuleb need küsimused reguleerida siseriiklikult.

Tabelis 1 on peamised reovee taaskasutamise etapid põllumajandusliku niisutamise korral. Asulareovee kogumine ja puhastamine on ÜVVKS kohaselt vee-ettevõtja ülesanne. Reovee töötlemine taaskasutamise eesmärgil võib olla loodava regulatsiooni kohaselt nii vee-ettevõtja ülesanne, kuid võimalik on ka eraldiseisva taaskasutuskäitise loomine. Taaskasutusvee hoiustamine ja transport võib toimuda taaskasutusvee tootja poolt, kuid nende tegevuste eest võib samuti olla vastutav eraldiseisev isik. Ka põllumajandusettevõtja võib olla taaskasutusvee hoiustaja ja transportija. Siinkohal tuleb arvestada sellega, et vee taaskasutuse määru kohaselt vastutab taaskasutusvee käitise käitaja vee kvaliteedi eest kohani, kus see antakse üle ahela järgmisele osalisele (vee taaskasutuse määru art 3 p 11). Pärast nõuetele vastavuse hindamise kohta läheb vastutus vee kvaliteedi eest üle süsteemi järgmisele osalisele, kelleks võib olla olenevalt tarneahelast kas lõppkasutaja või jaotamise või hoiustamise eest vastutav isik. Riiklik järelevalve on vajalik lisaks taaskasutusvee tootjale ka teise süsteemi osaliste puhul.

Tabel 1: Peamised reovee taaskasutamise etapid põllumajandusliku niisutamise korral

KOGUMINE	TÖÖTLEMINE	HOIUSTAMINE	TRANSPORT	KASUTAMINE
Reovee kogumine reoveepuhastusalalt ja töötlemine	Reovee töötlemine (täiendav töötlemine vee taaskasutuseks)	Lühiajaline säilitamine või vahetu kasutamine/ Pikaajaline säilitamine või kaudne kasutamine (põhjaveekihi täiendamine või säilitamine maapinnal)	Transport kasutajani jaotusvõrgu või paakidega	Põllumajanduslik niisutus

2.4.2. Vee taaskasutuse määrusest tulenevad nõuded

2.4.2.1. Loa nõuded

Vee taaskasutuse määrus näeb ette miinimumnõuded taaskasutusvee tootmise loale. Loas peab olema määratud kindlaks (art 6 lg 3):

- taaskasutusvee kvaliteedi klass või klassid;
- lubatud põllumajanduslik kasutusala, mille puhul on vastavalt määruse lisale I taaskasutusvesi lubatud;
- kasutamiskoht;
- taaskasutusvee käitis;
- taaskasutusvee hinnanguline tootmismahut aastast;
- määruse I lisa 2. jaos sätestatud vee kvaliteedi ja seire miinimumnõuetega seotud tingimused;
- asjakohasel juhul vee taaskasutuse riskijuhtimiskavas kindlaks määratud tingimused seoses taaskasutusvee käitise käitajale esitatavate lisanõuetega;
- muud vajalikud tingimused, et vähendada keskkonnale ning inimeste ja loomade tervisele avalduvaid lubamatuid riske vastuvõetavale tasemele;
- loa kehtivusperiood;
- nõuetele vastavuse hindamise koht.

Lisaks sellele nähtub vee taaskasutuse määrusest, et loas peab olema määratletud:

- vee kvaliteedi kriteeriumid, kui need erinevad vee taaskasutuse määruses sätestatust;
- seire nõuded, kui need erinevad vee taaskasutuse määruse seire nõuetest;
- nõuetele vastavuse hindamise koht. Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkti 15 kohaselt mõnel juhul taaskasutusvee käitise käitaja transpordib ja hoiustab taaskasutusvett jätkuvalt väljaspool taaskasutuskäitise väljalaset enne selle tarnimist ahela järgmisele osalisele, nagu taaskasutusvee jaotusvõrgu käitajale, taaskasutusvee hoidla käitajale või lõppkasutajale. On vaja määratleda nõuetele vastavuse hindamise koht, et selgitada, kus lõpeb taaskasutuskäitise käitaja vastutus ja algab järgmise ahela osalise vastutus. Taaskasutusvee käitise käitaja peab tagama põllumajanduslikuks niisutuseks mõeldud taaskasutusvee nõuetelevastavuse selle tarnimisel taaskasutusvee ahela järgmisele osalisele, kelleks üldiselt on lõppkasutaja.

Luba peab põhinema vee taaskasutuse riskijuhtimiskaval. Vee taaskasutuse määrus küll ei sätesta konkreetselt, kellel on riskijuhtimiskava väljatöötamise kohustus, siiski on igati põhjendatud nõuda riskijuhtimiskava esitamist eelkõige taaskasutusvee tootmise loa taotlejalt.

Vee taaskasutuse määrus kohustab lube korrapäraselt läbi vaatama ja neid vajaduse korral ajakohastama. Seejuures tuleb luba alati ajakohastada, kui (art 6 lg 6):

- a) võimsus on oluliselt muutunud;
- b) seadmeid on ajakohastatud;
- c) on lisatud uusi seadmeid või menetlusi või
- d) kliima või muud tingimused on muutunud ja see mõjutab märkimisväärselt pinnaveekogude ökoloogilist seisundit.

2.4.2.2. Loa menetlusnõuded

Loa taotlus tuleb esitada pädevale asutusele. Pädev asutus konsulteerib taotluse hindamise eesmärgil teiste asjaomaste asutustega ja vahetab nendega teavet, eelkõige vee- ja tervishoiuasutustega, kui need on erinevad pädevast asutusest, ja muude isikutega, keda pädev asutus peab asjakohaseks (vee taaskasutuse määruse art 6 lg 4).

Vee taaskasutuse määrusega on sätestatud ka menetluse aeg. Määruse art 6 lg 5 kohaselt teeb pädev asutus loa andmise otsuse viivitamata. Kui pädeval asutusel on taotluse keerukuse tõttu vaja otsuse tegemiseks rohkem kui 12 kuud pärast täieliku taotluse kättesaamist, teatab ta taotlejale otsuse tegemise eeldatava kuupäeva.

Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkti 26 kohaselt peaksid pädevad asutused kontrollima, kas taaskasutusvesi vastab loas ette nähtud tingimustele. Mittevastavuse korral peaksid need asutused nõudma, et vastutavad isikud võtaksid vajalikke meetmeid taaskasutusvee tingimustele vastavuse tagamiseks. Taaskasutusveega varustamine tuleks peatada, kui mittevastavus põhjustab olulist riski keskkonnale või inimeste või loomade tervisele.

2.4.2.3. Seire kohustus

Vee taaskasutuse määrus näeb ette taaskasutusvee käitajale vee kvaliteedi seire kohustuse, mille eesmärk on tagada, et vee kvaliteet vastaks kehtestatud nõuetele. Vee taaskasutuse määruse lisa I 2. jao punkti b tabelites 3 (korraline seire) ja 4 (kontrollseire) on paika pandud taaskasutusvee seire vähim sagedus ja seire tulemuseesmärgid.

Korralise seire sagedus sõltub taaskasutusvee kvaliteedi klassist ning seireobjektist. Seirata tuleb vee taaskasutuse määruuses ettenähtud sagedustel järgmisi saastenäitajaid: *E.Coli*, BHT5, heljuvaine kogusisaldus (HA), hägusus, *Legionella spp.* (kui on asjakohane) ja sooles parasiteerivaid nematoode (kui on asjakohane).

2.4.3. Veeluba taaskasutusvee tootmiseks

2.4.3.1. Sissejuhatus

Vee taaskasutuse määruse kohaselt on liikmesriikidel võimalik kasutada kehtivaid loamenetlusi, mida tuleks kohandada võtmaks arvesse vee taaskasutuse määrusega kehtestatud nõudeid. KeÜS § 41 lg 1 p 1 kohaselt on keskkonnaluba muuhulgas luba, mis antakse vee erikasutuseks. VeeS § 2 lg 2 kohaselt kohaldatakse vee erikasutuse keskkonnaloa (veeloa) menetlusele keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatükki, arvestades veeseaduses sätestatud erisusi.

Taaskasutusvee tootmise luba võib olla eraldi veeloa alaliik. Samas, veeseadus ei defineeri seda, mida tuleks lugeda vee erikasutuseks. Keskkonnaõiguse õpiku kohaselt on vee erikasutus vee kasutamine veekogu või põhjaveekihi seisundit mõjutavate ainete, ehitiste või tehnovahenditega.²⁷ Selline määratlus tuleneb kuni 2019.a. oktoobrini kehtinud veeseadusest, mille § 6 lg 3 kohaselt on vee erikasutus vee kasutamine veekogu või põhjaveekihi seisundit mõjutavate ainete, ehitiste või tehnovahenditega vastavalt

²⁷ H. Veinla, jt – Keskkonnaõigus. Õigusteaduse õpik. – Tallinn: Kirjastus Juura, 2016, lk 271.

veeseaduse §-le 8. Nimetatud vee erikasutuse definitsiooni kehtiv veeseadus enam ei sisalda. Siiski võib järeldada veeloa kohustusega tegevuste loetelust (VeeS § 187), et nimetatud tegevused on kõik otseselt seotud veekogu või põhjaveekihi seisundi mõjutamisega. Taaskasutusvee käitlemine ei ole otseselt seotud veekogu või põhjaveekihi seisundi mõjutamisega. Samas mõjutab taaskasutusvee käitlemine veekogu ja põhjaveekihti kaudselt, sest juhitakse vähem heitvett suublasse. Lisaks jõuab ka taaskasutusvesi selle kasutamisel pinnase kaudu lõpuks veekogusse või põhjaveekihti. VeeS § 187 p 4 kohaselt on veeluba vaja heitvee suublasse juhtimiseks. Seega juhul, kui heitvett ei juhita suublasse, vaid puhastatud asulareovesi suunatakse taaskasutusse, on kohane samuti nõuda veeloa olemasolu. Ka taaskasutusvee käitlemisel on olulised keskkonnaseadustiku üldosa seadusega ja veeseadusega veeloale sätestatud nõuded.

Selline lahendus võimaldab ära kasutada juba olemasolevat õiguslikku regulatsiooni, tagades selle, et uue süsteemi rakendamiseks ei ole vaja õigusaktides teha ulatuslikke muudatusi. Lisaks sellele võimaldab taaskasutusvee loa andmise reeglite integreerimine veeloaga tulevikus lihtsamalt lisada regulatsioonile taaskasutusvee kasutusvaldkondi (täiendavalt vee taaskasutuse määrusele). Näiteks – nagu juba eelpool välja toodud - ei kohaldu vee taaskasutuse määrus tööstussektorites tegutsevate tootmisettevõtete biolagundatava tööstusreovee suhtes (välja arvatud, kui tootmisettevõtete reovesi siseneb kogumissüsteemi ja seda puhastatakse asulareoveepuhastis). Samas on riigil võimalik otsustada, et taaskasutusvee tootmise loaga on hõlmatud ka tööstusreovesi.

Juhul, kui seadusandja peaks mingil põhjusel leidma, et taaskasutusvee tootmise luba ei kuulu süstemaatiliselt keskkonnaloa hulka, siis on alternatiivselt võimalik taaskasutusvee tootmise loaga seotud nõudeid reguleerida selliselt, et veeseaduses tehakse viide keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatüki ja vajadusel veeseaduses sätestatud täpsematele veeloa menetluse reeglitele. Sellisel juhul saab käsitleda taaskasutusvee tootmise luba muu keskkonnakaitseloana KeÜS § 40 lg 1 p 3 tähenduses. Käsitleme allpool ka võimalust sätestada taaskasutusvee tootmise luba eraldiseisva keskkonnakaitseloana. Arvestades sellega, et keskkonnaseadustiku üldosa seadus sisaldab 5. peatükis nii materiaali- kui ka menetlusõiguse norme, mis on sisuliselt asjakohased ka taaskasutusvee tootmise loa menetlemisel, ei pea me vajalikuks ja õigeks iseseisvate, täiesti uute menetlusreeglite ning loa taotluse ja sisu nõuete väljatöötamist taaskasutusvee tootmiseks loa andmisel. Viimane ei tähenda seda, et veeseadust ei oleks vaja täiendada erisätetega, mis käsitlevad vaid taaskasutusvee tootmiseks esitatava taotluse ja loa sisu nõudeid ning loa menetlust.

2.4.3.2. Nõuded loa taotlusele

VeeS § 191 lg 1 kohaselt annab veeloa Keskkonnaamet, kes meie ettepaneku kohaselt võiks olla vee taaskasutuse määruse kohane pädev asutus.

Keskkonnaloa taotlusele esitatavad nõuded on sätestatud KeÜS § 42 lg-s 1. KeÜS § 42 lg 1 p-des 1-14 nimetatud andmed on asjakohased taaskasutusvee tootmise loa taotluse puhul. KeÜS § 42 lg 1 p 15 võimaldab taotlusele esitada õigustloova aktiga ka muid nõudeid. VeeS § 190 sätestabki KeÜS §-s 42 sätestatud üldisele taotluse sisule lisaks täiendavad taotluse sisu nõuded. Täiendavad nõuded taaskasutusvee tootmiseks on võimalik sätestada VeeS §-s 190. Alternatiivselt on võimalik täiendavaid nõudeid reguleerida eraldiseisvas paragrahvis. Loa taotlusele esitatavad täpsustavad nõuded on võimalik paika panna keskkonnaministri 23.10.2019 määrusega nr 56 „Keskkonnaloa taotlusele esitatavad täpsustavad nõuded ja loa andmise kord ning keskkonnaloa taotluse ja loa andmekoosseis“, täiendades selle määruse 3. peatükki.

Taaskasutusvee tootmiseks loa saamiseks on oluline koos taotlusega esitada vee taaskasutuse määruse kohane riskijuhtimise kava. Vee taaskasutuse määruses on kavale sätestatud väga üldised tingimused. Samas eeldab määrus seda, et riskijuhtimise kava alusel pannakse paika loa olulised tingimused (eelkõige taaskasutusvee kvaliteet ja seire). Seetõttu on meie hinnangul vajalik riskijuhtimise kavale seada siseriiklikult konkreetsed nõuded, võttes arvesse vee taaskasutuse määruses sätestatud. Seda on võimalik teha loetledes konkreetsed nõuded seaduses või sätestades volituspõhise valdkonna eest vastutavale ministrile määruse kehtestamiseks.

2.4.3.3. Loa menetlusega seotud nõuded

KeÜS § 44 näeb ette, et keskkonnavalua taotlus vaadatakse läbi avatud menetluses, välja arvatud seadusega sätestatud juhul. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus sätestab täpsustatud nõuded avatud menetluse läbiviimisele. Vee taaskasutuse määrus rõhutab üldsusega konsulteerimise olulisust vee taaskasutuse süsteemi kasutuselevõtmisel. Seega on avatud menetluse läbiviimine oluline ka taaskasutusvee tootmise loa andmise menetluses. Juhul, kui süstemaatiliselt on taaskasutusvee tootmise luba keskkonnavalua, on keskkonnavaluale sätestatud nõudeid võimalik rakendada ka selle loa andmisel.

KeÜS § 43 lg 1 kohaselt tuleb keskkonnavalua taotlus esitada arvamuse avaldamiseks kohaliku omavalitsuse üksusele. See nõue on oluline ka taaskasutusvee tootmise loa puhul. Lisaks näeb vee taaskasutuse määrus ette kooskõlastamise kohustuse asjaomaste asutustega (eelkõige vee- ja tervishoiuasutustega, aga ka muude isikutega, keda pädev asutus peab asjakohaseks). Taaskasutusvee tootmise luba tuleks Eesti õiguse kohaselt esitada arvamuse andmiseks või kooskõlastamiseks eelkõige Terviseametile ja Põllumajandus- ja Toiduametile ning vastavas osas on vajalik veeseadust täiendada.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/92/EL (edaspidi **KMH direktiiv**), teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta art 4 lg 2 kohaselt peavad liikmesriigid II lisa nimetatud projektide puhul kindlaks tegema, kas on vajalik läbi viia keskkonnamõju hindamine. II lisa p 1 c) kohaselt kuuluvad art 4 lg 2 nimetatud projektide alla ka põllumajanduslikud veeprojektid, sealhulgas niisutus- ja kuivendusprojektid. Euroopa Komisjoni koostatud KMH direktiivi I ja II lisa selgitav dokument²⁸ ei käsitle eraldi seda, mida peetakse silmas põllumajanduslike veeprojektide all. Kui taaskasutusvett toodetakse põllumajandusliku niisutuse eesmärgil, võib meie hinnangul siiski olla tegemist KMH direktiivi II lisa p 1 c) kohase põllumajandusliku veeprojektiga. Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määruses nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu“ (edaspidi **määrus 224**) nimetatut ei ole. Siiski on võimalik eelhindamine läbi viia määruse nr 224 § 16 p 1 alusel, mis sätestab, et keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhindang tuleb anda muu määruses nimetatud tegevuse korral, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnamõju.

Kui taaskasutusvett hoiustatakse kunstlike põhjaveemoodustussüsteemide rajamisega, siis võib olla keskkonnamõju hindamise küsimus eraldiseisvalt asjakohane. KMH direktiivi I lisa p 11 kohaselt tuleb vastavalt art 4 lg-le 1 keskkonnamõju hinnata põhjaveevõtu- või kunstlike põhjaveemoodustussüsteemide rajamisel, kui võetud või moodustatud vee kogus on vähemalt 10 miljonit kuupmeetrit aastas. Direktiivi II lisa p 10 I näeb ette I lisaga hõlmamata põhjaveevõtu- või kunstlike põhjaveemoodustussüsteemide puhul keskkonnamõjude hindamise kindlakstegemise kaalumise vajaduse.

KeÜS § 49 lg 1 kohaselt otsustatakse keskkonnavalua andmine 90 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Vee taaskasutuse määruse kohaselt tuleb loa andmine otsustada viivitamata. Kui pädeval asutusel on taotluse keerukuse tõttu vaja otsuse tegemiseks rohkem kui 12 kuud pärast taotluse täielikku kättesaamist, teatab ta taotlejale otsuse tegemise eeldatava kuupäeva (vee taaskasutuse määrus art 6 lg 5). Vajaduse korral on võimalik riigil toetuda vee taaskasutuse määrukes sätestatud ning sätestada taaskasutusvee tootmise loa menetlemiseks pikemad tähtajad võrreldes kehtiva KeÜS regulatsiooniga.

2.4.3.4. Loa sisu nõuded

KeÜS § 53 lg 1 sätestab keskkonnavalua sisu üldised nõuded. Seda paragrahvi täiendab vee valdkonnas VeeS § 193 lg 1. KeÜS § 53 lg 1 p-des 1-5 ja p 12 nimetatud nõuded on asjakohased ka taaskasutusvee tootmise loa puhul. Seejuures on taaskasutusvee tootmise loas oluline paika panna ka nõuded lubatud tegevusest tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks (KeÜS § 53 lg 1 p 6), tegevuse juures rakendatavad

²⁸ European Commission, Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, veebis: https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf

ohutusmeetmed ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmed (KeÜS § 53 lg 1 p 7), tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed (KeÜS § 53 lg 1 p 8) ning eraldi keskkonnaseirenõuded (KeÜS § 53 lg 1 p 9). Taaskasutusvee loa kontekstis on oluline täiendada veeseadust viitega vee taaskasutuse määruse artiklile 6, mis sätestab loa nõuded.

Luba annab õiguse taaskasutusvee tootmiseks arvestades konkreetse loas märgitud piirkonna vajadusi ja keskkonnatingimusi. Seega tuleb loa andmise korralduses vee taaskasutuse määruse kohaselt kindlaks määrata piirkond (kasutamiskoht), kus on taaskasutusvee kasutamine lubatud.

Üldjuhul antakse keskkonnaluba tähtajatult (KeÜS § 53 lg 2). Seadusandjal on vaja otsustada, kas seada taaskasutusvee tootmise loale seadusega tähtaeg. Vee taaskasutuse määrus loa tähtajalisuse osas nõudeid ei sea. Näiteks antakse Prantsusmaal luba puhastatud reovee tootjale või kasutajale kuni viieks aastaks.²⁹

2.4.3.5. Loa andmisest keeldumine ja loa kehtivuse peatamine

Vee taaskasutuse määrus ei sisalda eraldi nõudeid loa andmisest keeldumiseks. KeÜS § 52 lg 1 sätestab keskkonnaloa andmisest keeldumise alused, mis on asjakohased ka taaskasutusvee tootmise loa puhul.

Kuigi asjaoludest tulenevalt, arvestades Eesti keskkonnatingimusi, ei ole põhjust arvata, et vee taaskasutamine Eestis võib seada ohtu veekaitse eesmärkide saavutamise, tuleb siiski tagada regulatsiooniga ka see, et selliste olukordade esinemisel ei oleks võimalik luba taaskasutusvee tootmiseks anda. Veeloapõhine menetlus võimaldaks arvesse võtta ka veekaitse eesmärkide saavutamise vajadust. Nii võib VeeS § 192 lg 3 p 8 kohaselt veeloa andmisest keelduda juhul, kui kavandatav tegevus seab ohtu VeeS §-des 31, 32 ja 34 nimetatud veekaitse eesmärkide saavutamise või ei võimalda nende saavutamist ning veekaitse eesmärkide saavutamise suhtes ei kohaldata erandit VeeS §-de 39–42 alusel.

Vee taaskasutuse määruse kohaselt tuleks taaskasutusveega varustamine peatada, kui mittevastavus põhjustab olulist riski keskkonnale või inimeste või loomade tervisele (määruse põhjenduspunkt 26). KeÜS § 61 lg 1 kohaselt võib loa andja seaduse § 59 lõikes 1 sätestatud alustel keskkonnaloa kehtivuse täielikult või osaliselt peatada kuni kolmeks kuuks. Muuhulgas on kehtivuse peatamise aluseks asjaolu, et seire tulemusel või muul viisil selgub, et keskkonnaloaga lubatud tegevusega kaasneb keskkonnaoht või oluline keskkonnahäiring ning huvi keskkonnaloa muutmata (peatamata) jätmiseks ei ole ülekaalukas. Seega sisaldab keskkonnaseadustiku üldosa seadus võimalust vee taaskasutuse määruuses väljatoodud juhul taaskasutusvee tootmise loa kehtivuse peatada. Seadusandja peab hindama, kas keskkonnaseadustiku üldosa seaduses sätestatud kolmekuuline loa kehtivuse peatamise tähtaeg on piisav taaskasutusvee tootmise loa puhul.

2.4.4. Eraldiseisev keskkonnakaitsealuba taaskasutusvee tootmiseks

Alternatiivselt on seadusandjal võimalik taaskasutusvee tootmise loa andmist reguleerida eraldiseisva keskkonnakaitsealuna. KeÜS § 40 lg 1 p 3 kohaselt on keskkonnakaitsealuba muu luba, mille nõue nähakse seadusega ette keskkonnariski vähendamise eesmärgil mõnel tegevusalal tegutsemiseks. Selline lahendus eeldab meie hinnangul suuremas ulatuses veeseaduse muutmist. Samas on ka siin võimalik otsuste viidete kaudu vajadusel kohaldada keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatüki reegleid. KeÜS § 40 lg 5 kohaselt kohaldatakse seadusega sätestatud juhtudel keskkonnakaitsealuba andmisele KeÜS 5. peatükis sätestatud menetlust. Eesti õiguskorras on selline lahendus sätestatud kiirgustegevusloa menetlusele. Kiirgustegevusluba ei ole keskkonnaluba, kuid sellele kohaldatakse KeÜS 5. peatüki nõudeid. Kiirgusseaduse § 2 lg 2 kohaselt seaduses sätestatud kiirgustegevuseks antud kiirgustegevusloa menetlusele kohaldatakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatükki, arvestades kiirgusseaduses sätestatud erisusi.

²⁹ Ministère de la Transition Écologique, Décret no 2022-336 du 10 mars 2022 relatif aux usages et aux conditions de réutilisation des eaux usées traitées, veebis: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=1abv-fuex0tOZ-2zc99cu--nam6aCtsqM2LdqywZyGE> art 5.

2.4.5. Lõppkasutaja tegevuse reguleerimine

Lõppkasutaja ehk põllumajandusettevõtja on isik, kes hakkab taaskasutusvett kasutama. Just lõppkasutaja tegevuse tulemusel jõuab taaskasutusvesi tagasi keskkonda ning taaskasutusveega niisutatud põllumajanduskultuurid inimese toidulauale. Juhul, kui põllumajandusettevõtja kasutab taaskasutusvett, peab ta tagama selle, et kasutatav niisutusvesi vastaks taaskasutusvee kvaliteedi nõuetele ning et vett kasutatakse vastavalt vee taaskasutuse määruse nõuetele. Vee taaskasutuse määrus jätab liikmesriikidele võimaluse otsustada, kas luba nõutakse ka lõppkasutajalt. Kui riik otsustab lõppkasutaja tegevuse sellisel viisil kontrollimise kasuks, siis peab liikmesriik ise vastava siseriikliku regulatsiooni välja töötama.

Põllumajandusettevõtte võib tegutseda Eestis keskkonnakompleksloa või keskkonnaloa alusel. Siiski taaskasutusvee kasutamise jälgimise kohustust ei ole otstarbekas tagada olemasolevate lubadele täiendavate tingimuste seadmisega, sest välistada ei saa seda, et taaskasutusvee kasutamisest põllumajandusliku niisutuse eesmärgil võivad huvitatud olla ka põllumajandusettevõtted, kellel ei ole keskkonnakaitseloa omamise kohustust. Samuti oleks keeruline ühildada veekaitsealaseid nõudeid näiteks õhusaasteloga.

Veeseadus näeb keskkonnakaitselubadena ette veeloa (keskkonnaloa) või registreeringu nõude. Keskkonnaloaga on Eesti õiguses hõlmatud sellised tegevused, mille mõju keskkonnale on ühest küljest piisavalt oluline selleks, et tegevust loaga reguleerida, ent tegevus ei ole siiski keskkonda sellises ulatuses mõjutav, et kohaldada tuleks keskkonnakompleksloa nõudeid. Registreeringut nõutakse tegevuste korral, millega kaasneb väiksem keskkonnarisk kui keskkonnaloaga, kuid mida võib olla vajalik Keskkonnaametil siiski kontrollida, sest ka need võivad tekitada kahju veekeskkonnale (näiteks kumuleeruva mõju tõttu). Võrreldes keskkonnaloa menetluse regulatsiooniga on registreerimismenetlus lihtsam ning taotleja ja Keskkonnaameti halduskoormus minimaalne. Registreeringu nõue kehtib VeeS § 196 loetletud tegevuste puhul (veekeskkonnariskiga tegevused). Registreering on samuti haldusakt, kuid erinevalt keskkonnaloa menetlusest ei kohaldata sellele avatud menetlust. Keskkonnaametil on õigus kehtestada registreerimisel tegevuse suhtes kõrvaltingimusi, kui see on vajalik, et vähendada registreeritud tegevuse ebasoodsat mõju pinnavee või põhjavee omadustele, vee-elustikule või veega seotud elustikule (VeeS § 198 lg 5).

Analüüsi punktist 2.3. nähtuvalt peab taaskasutusvee tootmise riskijuhtimiskava hõlmama kogu vee taaskasutuse süsteemi. Vee taaskasutuse määruse art 6 lg 3 p a) kohaselt tuleb loas kindlaks määrata muuhulgas vee kasutamise koht. Seega peab loa andmisel kindlaks tegema ka piirkonna, kus taaskasutusvee kasutamine on lubatud. Taaskasutusvee tootmise riskijuhtimiskavas tuleb hinnata muuhulgas taaskasutusvee kasutamise piirkonnas vee kasutamisega kaasnevat ohtu keskkonnale ja inimeste ning loomade tervisele. Oleme analüüsis põhjendanud, miks taaskasutusvee tootmise luba on vajalik kehtestada veeloa. Veeloa taotlus vaadatakse läbi avatud menetluses, mistõttu on ka avalikkus saanud kaasa rääkida konkreetses piirkonnas taaskasutusvee kasutamise lubamisel.

Siiski ei pruugi olla taaskasutusvee tootmise loa taotlemise ajal veel teada, millisel konkreetsel põllul ja millise põllumajanduskultuuri kasvatamiseks hakatakse taaskasutusvett kasutama. Võib selguda näiteks, et taaskasutusvee käitise käitaja taaskasutusvee kvaliteedi klass ei sobi kokku konkreetsel põllul kasvatatava põllumajanduskultuuri kategooriaga või põllul kasutatava niisutusmeetodiga. Sellisel juhul tuleks kaaluda, millised on võimalused täiendava veepuhastusviisi rakendamiseks konkreetse põllumajandusettevõtja huvides või kas on võimalik muude meetmetega vältida või vähendada tervise- või keskkonnariski. Lõppkasutaja tegevuse nõuetekohasust enne tegevuse alustamist kontrollides on võimalik tagada, et võimalikud niisutamisega kaasnevad riskid selgitatakse välja õigeaegselt ja kavandatakse nende vähendamiseks sobivad meetmed.

Kuna taaskasutusvee tootmise loa menetlemisel tuleb kindlaks teha taaskasutusvee kasutamise piirkond ning hinnata taaskasutusvee kasutamise mõju selles piirkonnas, siis ei ole meie hinnangul, juhul kui taaskasutusvee tootmise luba on juba antud, lõppkasutaja tegevus sedavõrd ohtlik, et tegevust oleks vajalik lubada eraldiseisva veeloa alusel. Aeganõudva menetluse läbiviimine taaskasutusvee kasutamise eeldusena pärsib kahtlemata ka taaskasutusvee kasutuselevõtmist. Siiski võib olla vajalik ülaltoodust

nähtuvalt enne lõppkasutaja poolt taaskasutusvee kasutamist hinnata vee kasutamise seotud mõju konkreetse kasutamise kohas täpsemalt, kui seda on tehtud taaskasutusvee tootmise loa menetlemisel. Vajadusel kavandades meetmeid keskkonna- ja terviseriski vähendamiseks. Kavandatava tegevuse eelkontroll veeseaduse kohase registreeringu näol võimaldab võtta meetmeid konkreetset põllul niisutamise kaasnevate võimalike keskkonnahäiringute vähendamiseks ja keskkonnohtude vältimiseks. Sarnaselt taaskasutusvee tootmise loa menetlusele, tuleks taaskasutusvee kasutamise kaasnevad riskid ennetavalt välja selgitada registreeringu taotlemisel esitatava riskijuhtimiskavaga. Lõppkasutaja riskijuhtimiskava peab tuginema taaskasutusvee tootja riskijuhtimiskavale. Sarnaselt taaskasutusvee tootmise loa menetlusele on asjakohane esitada registreeringu otsuse eelnõu arvamuse andmiseks või kooskõlastamiseks Terviseametile ja Põllumajandus- ja Toiduametile.

Lõppkasutajale registreeringu nõude kehtestamine eeldab muudatusi VeeS 6. peatüki 13. jaos. Eelkõige on vajalik täiendada veekeskkonnariskiga tegevuste loetelu, kehtestada nõuded taotlusele ja registreeringu sisule. Registreeringu sisu nõuded on sarnased vee taaskasutuse määruses taaskasutusvee tootmise loale esitatavate nõuetega (vee kvaliteedi klass, lubatud kasutusala, kasutamiskoht, kasutamise maht, aeg ja viisid, vajadusel seirenõuded). Selleks, et registreeringu andmisel oleks võimalik seada kõrvaltingimusi ka muudel juhtudel, kui tegevuse ebasoodsa mõju vähendamiseks pinna- või põhjavee omadustele, vee-elustikule või veega seotud elustikule, on vaja täiendada VeeS § 198 lg 5. Vajalik võib olla ka VeeS § 199 sätestatud veekeskkonnariskiga tegevuse registreerimisest keeldumise aluste täiendamine eraldi alusega, mis võimaldab registreerimisest keelduda, kui taaskasutusvee kvaliteet ei sobi kasvatatavate põllumajanduskultuuride kasvatamiseks ning ei ole võimalik seada ka sobivaid kõrvaltingimusi taaskasutusvee kasutamise võimaldamiseks.

Juhul, kui riik ei soovi lõppkasutaja tegevusele seada eelkontrolli nõuet (luba või registreering), on lõppkasutaja tegevust võimalik reguleerida õigustloova aktiga tegevusele konkreetseid üldkehtivaid nõudeid seades. Miinimumnõuded taaskasutusvee kasutamiseks tulenevad vee taaskasutuse määrusest. Registreeringu nõue võimaldab paindlikkust ja iga konkreetse lõppkasutaja vajadustega arvestamist. Samuti võimaldab see suuremas ulatuses arvesse võtta kasutamise koha keskkonningimusi. Reguleerides lõppkasutaja tegevust vaid veeseadusest tulenevate kohustustega, saab paika panna vaid nõudeid, mis kehtivad kõikide lõppkasutajatele ühesuguselt. Samas on ka õigustloova aktiga võimalik teatud määral sätestada erandeid kohalduvast üldisest regulatsioonist.

Juhul, kui riik piirdub lõppkasutaja tegevuse reguleerimisega vaid kindlate kohustuste sätestamisega, on riikliku järelevalve teostamise lihtsustamiseks võimalik täiendada põlluraamatu täitmise kohustust taaskasutusvee kasutamise andmetega. VeeS § 155 lg 1 kohaselt peab põllumajandusega tegelev isik pidama põlluraamatut, millesse tuleb kanda andmed põllumajandusliku tegevuse kohta. VeeS § 155 lg 2 kohaselt on põllumajanduslik tegevus põllumajandustoodete kasvatamine ja tootmine, sealhulgas saagikoristus, lüpsikarja pidamine, põllumajandusloomade pidamine ja aretamine ning maa hoidmine heades põllumajandus- ja keskkonningimustes. Kuivõrd lõppkasutaja tegeleb põllumajandusliku tegevusega veeseaduse tähenduses ja peab seetõttu põlluraamatut, on võimalik ka taaskasutusvee kasutamise seotud oluline info (näiteks põldude kaupa info vee kasutamise aja ja niisutuseks kasutatud vee mahtude kohta, samuti seiretulemused) kanda põlluraamatusse. Selleks on vaja luua eraldi õiguslik alus ja täiendada keskkonnaministri 08.10.2019 määrust nr 52 „Põlluraamatusse kantavate andmete loetelu ja põlluraamatu pidamise kord“.

Nõuetelevastava kvaliteediga taaskasutusvee kasutamise tagamiseks, samuti selleks, et hinnata taaskasutusvee kasutamise kaasnevad keskkonnamõju, võib olla asjakohane seirenõude kehtestamine ka lõppkasutajale. Seda sõltumata sellest, kas tegevuse õiguspärasuse eelduseks on registreering või mitte. Vee kvaliteediga seotud seirenõuded sõltuvad sellest, millisel viisil vesi lõppkasutajani tarnitakse. Sarnaselt joogivee tarnimise reeglitele ei pruugi olla vaja eraldi vee kvaliteedi seire nõudeid lõppkasutajale kehtestada juhul, kui taaskasutusvesi tarnitakse lõppkasutajani jaotusvõrgu kaudu. Seirenõude kehtestamine võib aga vajalik olla juhul, kui lõppkasutaja hoiustab taaskasutusvett või töötleb ise täiendavalt taaskasutusvee kätisest pärinevat vett, et tagada selle nõuetelevastavus. Lõppkasutajale vee kvaliteedi seire nõudeid kehtestades on vajalik täiendada veeseaduse 10. peatüki veeuuringu sätteid, juhul kui lõppkasutaja tegevust

ei reguleerita keskkonnalooga. Vajadusel täiendades VeeS § 236 lg-s 2 sätestatud veeuuringu definitsiooni selliselt, et hõlmatud oleks ka proovi võtmine ja analüüsimine taaskasutusvee kasutamisega seotud seire eesmärgil. Keskkonnaseisundi ja seda mõjutavate tegurite jälgimiseks võib olla vajalik sarnaselt reoveesette kasutamisele kehtestada eraldi pinnase seire nõuded (mulla proovide võtmine) taaskasutusvee kasutamise kohas.

Veeseaduse veekeskkonnariskiga seotud tegevuste registreerimise regulatsioon ei hõlma registreeringuga seotud tegevuste osas seire kohustusi. Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet on juhtinud analüüsi koostamisel tähelepanu sellele, et läbi registreeringu (või põlluraamatu) ei ole võimalik hetkel seiretingimusi selliselt seada, et Keskkonnaamet saaks vastu ka seiretulemused tärkandmetena. Juhime omalt poolt tähelepanu sellele, et õigust ei saa luua lähtudes ainult andmekogu arenduse otstarbekusest. On selge, et veeseaduse registreeringu sätteid selliselt muutes, et registreeritud veekeskkonnariskiga tegevusega tegeleval isikul on seirekohustus, on tehniliselt võimalik ka KOTKAS-e andmekogu vastavalt muuta.

Siiski, vältimaks KOTKAS-e arendamise vajadust, on võimalik veeseaduses paika panna üldkehtivad lõppkasutaja seirekohustused. Eelkõige tuleb sõnastada lõppkasutajad, kellel on seirekohustus ning seejärel paika panna täpsemad seiretingimused (näiteks kohustus võtta enne igat niisutuskorda või teatud perioodilisusega veeproove). Juhul, kui nõuded on spetsiifilised, siis on võimalik kehtestada täiendavad seirenõuded volitusnormi alusel määrusega. Vee kvaliteedi seiret on vaja lõppkasutaja enesekontrolli teostamiseks aga ka riikliku järelevalve huvides. Seireandmed peavad lõppkasutajal olema olemas ning need tuleb järelevalve teostajale nõudmise korral esitada. Sarnaselt VeeS § 155 lg-le 3, mille kohaselt põlluraamatusse kantud andmeid säilitatakse kümme aastat andmete põlluraamatusse kandmisest arvates, võib olla vajalik seetõttu sätestada ka lõppkasutajale seiretulemuste säilitamise kohustus. Alternatiivselt on võimalik kehtestada lõppkasutajale kohustus esitada Keskkonnaametile seiretulemused kindlatel aegadel. Juhul, kui riik otsustab lõppkasutaja tegevuse õiguspärasuse eeldusena luua registreerimise kohustuse, siis tuleb silmas pidada, et seiretulemuste alusel võib selguda, et vajalik on registreeringu tingimusi muuta. Veeseaduse § 201 sisaldab registreeringu muutmise aluseid. Seda sätet on vaja täiendada võimalusega muuta registreeringut, kui seire tulemusel selgub, et taaskasutusvee kasutamisega kaasneb keskkonnoaht või oluline keskkonnoahäiring.

Lisaks eeltoodule on meie hinnangul oluline veeseaduses sätestada volitusnorm, mille alusel on võimalik paika panna täpsemad ohutusnõuded taaskasutusvee hoiustamisel ja kasutamisel. Need peaksid olema välja töötatud eelkõige arvestades töötajate ja üldsuse tervise kaitse vajadust.

2.4.6. Taaskasutusvee jaotusvõrgu käitaja, taaskasutusvee hoidla käitaja ja vee transportija

Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkti 24 kohaselt, kui on vaja taaskasutusvee jaotusvõrgu käitajat ja taaskasutusvee hoidla käitajat, peaks olema võimalik nõuda, et igal sellisel käitajal peab olema luba. Vee taaskasutuse määrus nendele lubadele täiendavaid nõudeid ei sätesta, pannes paika vaid nõude, et kui load antakse, siis tuleb need anda vee taaskasutuse riskijuhtimiskava arvestades.

Eraldi nõuete kehtestamine jaotusvõrgu käitajale, taaskasutusvee hoidla käitajale ja vee transportijale on vajalik siis, kui vee taaskasutuse süsteemi juurutamisel ilmneb, et taaskasutusvee tootja ei ole ühtlasi ka jaotusvõrgu käitaja ja vee hoiustaja. Samuti siis, kui on selge, et taaskasutusvee transportimine võib toimuda ka veepaakidega. Viimasel juhul on vajalik eraldi reguleerida vee transportija kohustused.

Ka siin on võimalik määratleda tegevus veekeskkonnariskiga tegevusena (VeeS § 196 jj) luues tegevusest teada andmise kohustuse. Jaotusvõrgu käitajalt, hoiustajalt ja transportijalt ei ole meie hinnangul vaja nõuda eraldiseisvat riskihindamise kava, sest need isikud ei kasuta ega tooda taaskasutusvett. Siiski on ka nende tegevuse üle järelevalve teostamine vajalik inimeste ja loomade tervise ja keskkonna kaitse huvidest lähtudes. Jaotamisel ja hoiustamisel tuleb tagada lekete vältimine ning säilitada tuleb taaskasutusvee kvaliteet. Transportimisel paakidega on samuti vaja tagada, et vesi jõuaks nõutud kvaliteediga lõppkasutajani. Seaduses sätestatud volitusnormi alusel on võimalik kehtestada täpsemad nõuded taaskasutusvee jaotamise süsteemile, transportimisele ja hoiustamisele.

2.4.7. Uurimis- ja katseprojektide teostamine

Vee taaskasutuse määruse art 2 lg 3 kohaselt võib taaskasutusvee käitistega seotud uurimis- või katseprojektid erandina vabastada määruse nõuetest. Sellisel juhul peab pädev asutus kindlaks tegema, et on täidetud järgmised tingimused (vee taaskasutuse määruse art 2 lg 3):

- a) uurimis- või katseprojekti ei viida läbi veekogumis, mida kasutatakse olmevee võtmiseks, või asjaomases kaitsevööndis, mis on kindlaks määratud direktiivi 2000/60/EÜ alusel;
- b) uurimis- või katseprojekti üle tehakse asjakohast seiret.

Selliselt antud erand kehtib vee taaskasutuse määruse kohaselt kuni viis aastat. Põllumajanduskultuure, mis saadakse uurimis- või katseprojekti raames, mille suhtes kohaldatakse vee taaskasutuse määruse art 2 lg 3 kohast erandit, ei tohi lasta turule.

Kuivõrd uurimis- või katseprojektide teostamine eeldab samuti riiklikku järelevalvet, tuleb ka siin siseriiklikult määratleda asutus, keda vastavast projektist teavitatakse. Sarnaselt pädevale asutusele võib selleks olla Keskkonnaamet. Kuivõrd osaliselt on vee taaskasutuse määrusega uurimis- või katseprojektidele loa andmist reguleeritud, siis ei ole vajalik tegevust käsitleda registreeringu või keskkonnaloa kohustuslikuna. Sellegipoolest on vaja regulatsiooniga tagada, et projekti osas tehtav seire oleks asjakohane ning et uurimis- või katseprojekti asukoht oleks nõuetele vastav. Samuti on vaja tagada kaalutusõiguse olemasolu uurimis- või katseprojektidele loa andmise otsustamisel.

2.5. LIIKMESRIIKIDE KOOSTÖÖ

Vee taaskasutuse määruse art 8 sätestab liikmesriikide koostöö nõuded. Määruse art 8 lg 1 näeb liikmesriigile ette kohustuse määrata kontaktpunkt, kes teeks vastavalt vajadusele koostööd teiste liikmesriikide kontaktpunktide ja pädevate asutustega, kui vee taaskasutus on piiriülese tähtsusega. Lisaks näeb määrus ette, et enne loa andmist vahetavad pädevad asutused teavet antava loa tingimuste kohta selle liikmesriigi kontaktpunktiga, kus taaskasutusvett kavatsetakse kasutada. Kuivõrd vee taaskasutuse määrus reguleerib vaid taaskasutusvee tootmise luba, siis on sellise info vahetamise kohustus vaid juhul, kui antakse luba taaskasutusvee käitise käitajale.

Vee taaskasutuse määruse kohane riikidevaheline koostöö eeldab koostööd nii juhul, kui teises liikmesriigis on esitatud taotlus vee taaskasutamiseks ning vett soovitakse kasutada Eestis kui ka juhul, kui Eestis on esitatud taotlus vee taaskasutamiseks, mida soovitakse kasutada mõnes teises liikmesriigis. Seejuures art 8 lg 1 sõnastusest nähtub, et piiriülene küsimus ei pruugi puudutada vaid taaskasutusvee tootmise või kasutamise tingimusi. Naaberriigis ellu viidavad projektid võivad mõjutada näiteks ka ühist valgala, mis võib tingida vajaduse liikmesriikidel kontaktpunktide kaudu teineteisega konsulteerida.

Kontaktpunktiks määratud asutus peab olema sätestatud seaduses. Kontaktpunkt ei pea olema sõltumatu pädevast asutusest. Kontaktpunkti ülesanded on määratletud määruse artiklis 8 ning neid ei ole vaja eraldi siseriiklikus õiguses korrata.

2.6. TEAVITAMINE JA TEADLIKKUSE SUURENDAMINE

Vee taaskasutuse määruse artiklid 9 ja 10 näevad eraldi ette meetmed üldsuse teadlikkuse suurendamiseks seoses taaskasutusvee kasutamise süsteemi kasutuselevõtmisega. Samuti reguleeritakse vee taaskasutuse määruse artiklis 9 vabatahtlike (lõppkasutajatele suunatud) teavituskampaaniate korraldamist.

Vee taaskasutuse määruse art 9 näeb ette liikmesriikidele, juhul kui taaskasutusvett kasutatakse põllumajanduslikuks niisutuseks, vee taaskasutusest tuleneva veevarude kokkuhoiu teemaliste üldiste teadlikkuse suurendamise kampaaniate korraldamise kohustuse. Muuhulgas võivad sellised kampaaniad hõlmata vee ohutust taaskasutusest saadava kasu propageerimist. Lisaks, vee taaskasutuse määruse art 9

kohaselt võib liikmesriik korraldada teavituskampaniaid suunatuna otse lõppkasutajatele (põllumajandusettevõtetele) eesmärgiga tagada taaskasutusvee optimaalne ja ohutu kasutamine. Sellisete üldsuse teadlikkuse suurendamise ja lõppkasutajatele suunatud teavituskampaniate korraldamisel on liikmesriigil õigus arvesse võtta riigis kavandatavat vee taaskasutuse ulatust. Määruse põhjenduspunktist 32 nähtub, et lõppkasutajate harimine ja koolitamine on esmatähtis – see on ennetusmeetmete rakendamise ja töös hoidmise üks oluline osa. Ka Ameerika Ühendriikide vee taaskasutuse juhendis rõhutatakse, et uue taaskasutusvee jaotussüsteemi loomisel eriti riigis või piirkonnas, kus taaskasutusvesi ei ole veel levinud, on kasutajate ja üldsuse harimine kriitiline komponent projekti edu saavutamisel.³⁰

Kui taaskasutusvett kasutatakse põllumajanduslikuks niisutuseks (vastavalt vee taaskasutuse määruse I lisa 1. jao sätetele), siis peab olema üldsusele kättesaadav internetis või muul viisil piisav ja ajakohane teave vee taaskasutuse kohta (vee taaskasutuse määruse art 10). Art 10 sisaldab ka avalikustatava teabe sisu nõuded. Teave peab sisaldama järgmist infot:

- a) vee taaskasutuse määruse kohaselt pakutava taaskasutusvee kogus ja kvaliteet;
- b) vee taaskasutuse määruse kohaselt pakutava taaskasutusvee protsentuaalne osakaal puhastatud asulareovee üldkogusest, kui vastavad andmed on kättesaadavad;
- c) vee taaskasutuse määruse kohaselt antud või muudetud load, sealhulgas loa tingimused;
- d) lubade nõuetele vastavuse kontrollide tulemused;
- e) info kontaktpunktide kohta.

Nimetatud teavet on liikmesriigid kohustatud ajakohastama iga kahe aasta tagant. Vee taaskasutuse määrus seab kohustuseks teha üldsusele kättesaadavaks internetis või muul viisil ka otsus mitte võimaldada vee taaskasutust põllumajanduslikuks niisutuseks ühes või mitmes valgalapiirkonnas või selle osas (nii nagu näeb ette vee taaskasutuse määruse art 2 lg 2). Siin ei ole määrusega kehtestatud avalikustatava teabe konkreetset vormi, seega võivad liikmesriigid ise otsustada, millisel viisil andmed avalikustatakse. Vee taaskasutuse määrus paneb paika vaid sisu nõuded.

Vee taaskasutuse suunistes rõhutatakse, et üldsusele suunatud teavituskampaniad on olulised meetmed lahendamaks üldsuse võimalikku muret vee taaskasutuse ohutusega seoses.³¹ Teavituskampaniate eesmärk on suurendada üldsuse toetust vee taaskasutuse süsteemi loomisele. Siiski selleks, et saavutada üldsuse laiapõhjaline toetus vee taaskasutuse süsteemile, on lisaks teadlikkuse suurendamise kampaniatele oluline üldsust ja sidusrühmi informeerida ja kaasata ka muudes süsteemi etappides alates planeerimisest kuni konkreetsete haldusaktide andmiseni.

Lisaks vee taaskasutuse määruse artiklis 10 sätestatud info avalikustamise kohustusele, on liikmesriikidel koostöös Euroopa Keskkonnaametiga kohustus (määruse art 11):

- a) koostada ja avaldada hiljemalt 26. juuniks 2026 andmekogum, mis sisaldab teavet määruse rakendamiseks antud lubade nõuetele vastavuse kontrolli tulemuse kohta ja teavet, mis tuleb üldsusele kättesaadavaks teha vastavalt määruse artiklile 10. Neid andmeid tuleb ajakohastada iga kuue aasta tagant;
- b) koostada ja avaldada andmekogum, mis sisaldab teavet määruse kohaselt antud lubade osas kindlaks määratud tingimustele mittevastavuse juhtumite kohta ning teavet nende juhtumite lahendamiseks võetud meetmete kohta. Nimetatud infot tuleb ajakohastada igal aastal.

Vee taaskasutuse määruse artikkel 11 lg 4 kohaselt võib komisjon sätestada rakendusaktiga juhised rakendamise jälgimist käsitleva teabe vormi ja sisu osas. Liikmesriigid peavad tagama komisjoni, Euroopa Keskkonnaameti ning Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse juurdepääsu kogutavale teabele.

³⁰ USEPA, Guidelines for Water Reuse 2012, United States Environmental Protection Agency, (2012). 2-7. Veebis: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2019-08/documents/2012-guidelines-water-reuse.pdf>

³¹ Komisjoni teatis Suunised, millega toetatakse vee taaskasutuse miinimumnõudeid käsitleva määruse (EL) 2020/741 kohaldamist (2022/C 298/01), p 2.8.

2.7. VEE TAASKASUTUSE PLANEERIMINE

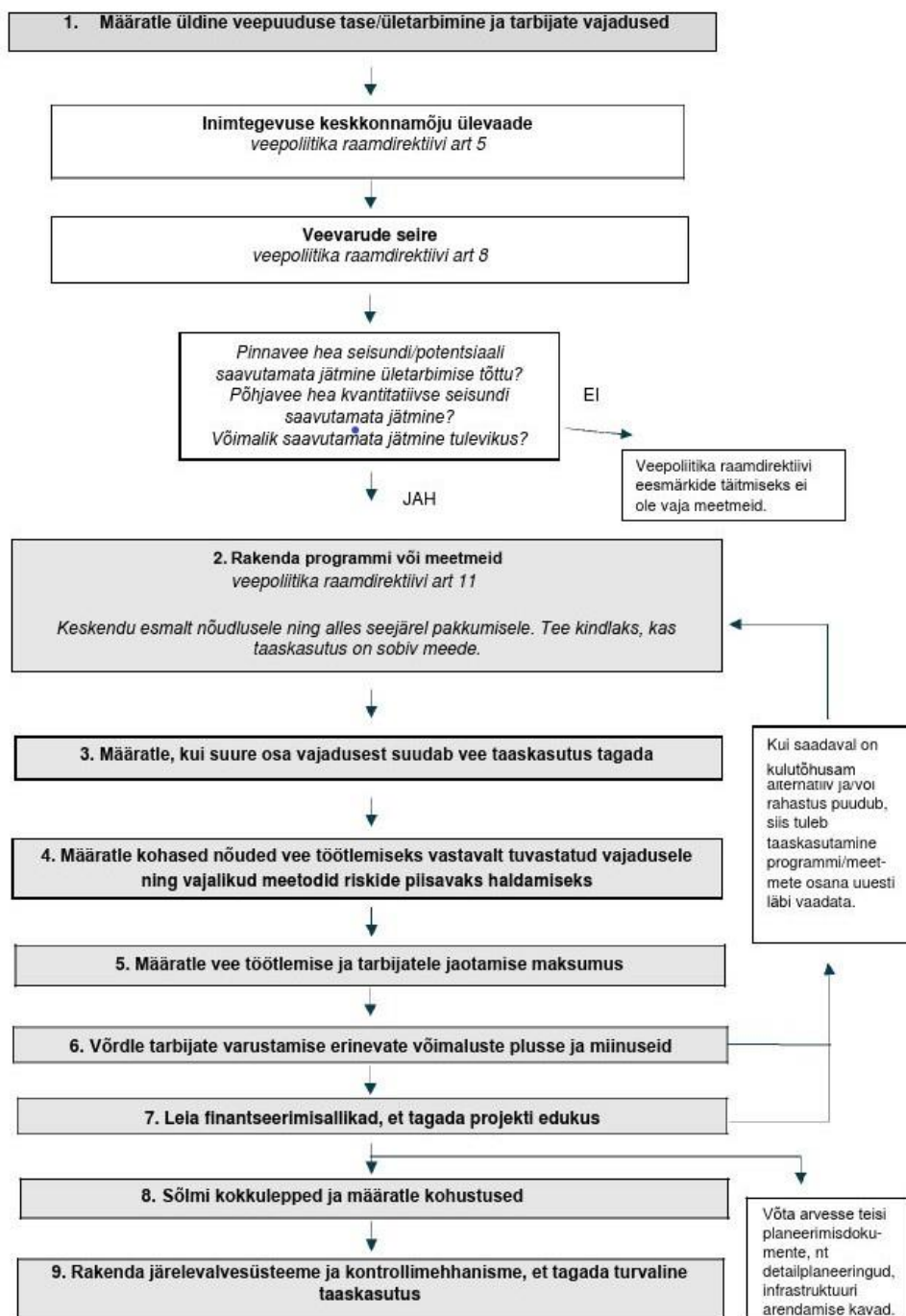
Vee taaskasutuse määrus sätestab nõuded taaskasutusvee ohutuks kasutamiseks tervikliku veemajanduse raames, kuid reguleeritud on ainult asulareovee taaskasutamine põllumajandusliku niisutuse eesmärgil. Vee taaskasutamine üldiselt vähendab vee võtmist pinna- ja põhjaveest, samuti suurendab joogivee kättesaadavust. Taaskasutada on võimalik aga erinevatest allikatest pärinevat vett. Euroopa Parlament juhib oma 2008. aasta resolutsioonis veepuuduse ja põua probleemi kohta tähelepanu sellele, et veevarude majandamisel tuleks eelistada nõudluspõhist lähenemist (vee taaskasutuse määrase põhjenduspunkt 5). Samas rõhutades ka seda, et veevarude majandamisel on vajalik terviklik lähenemisviis, millega ühendatakse nõudluse juhtimise meetmed veeringluses olemasolevate varude optimeerimise ja uute varude loomise meetmetega.

Meie hinnangul on riigil enne asjakohase regulatsiooni väljatöötamist oluline kindlaks teha, kas riigis esineb vajadus taaskasutusvee kasutamiseks. Selle hinnangu alusel on võimalik riigil planeerida edasisi samme, sh otsustada, kas esialgu loobuda vee taaskasutuse määrase kohaldamisest Vee taaskasutuse määrase eesmärk on hõlbustada vee taaskasutust, kui see on asjakohane ja kulutõhus. Riigil on võimalik lükata edasi määrase rakendamine, kui see nendele nõuetele ei vasta (vt täpsemalt alapunkt 2.9.). Vee taaskasutus, mis vähendab veevarude raiskamist ja säästab vett, saab toimuda ka teistsuguste meetmete juurutamisega (nt sademevee ja hallvee³² kogumiseks ja kasutamiseks asjakohase reeglistiku väljatöötamine, asulareovee taaskasutamine tööstuses, vee korduskasutamine tööstuses). Kui vee taaskasutuse määrust siiski kohaldatakse, võiks riik kaaluda ka täpsemate arengukavade väljatöötamise kohustuse panemist kohalikule omavalitsusele, sest ühisveevärk on hallatav kohalikul tasandil.

Tabelis 2 on kirjeldatud erinevaid samme, mis tuleks reovee taaskasutuse kavandamisel läbida. Tabelis kirjeldatud lähenemisviis on etapiviisiline. Järgmise(te) sammu(de) vajalikkus või üksikasjad sõltuvad eelmise sammu tulemustest. Selles protsessiskeemis on küll kokku võetud riigi tegevus ja taaskasutusvee tootja võimalikud tegevusetapid reovee taaskasutuse kavandamisel, kuid tabel näitab ära tervikuna, milliseid etappe tuleks läbida reovee taaskasutuse süsteemi juurutamisel.

³² Standard ISO 20670:2018 Water reuse – Vocabulary kohaselt hõlmab hallvesi (*greywater*) eelkõige reovett (*wastewater*), mis pärineb majapidamises kasutatavatest vannidest, duššidest, samuti köögi ja vannitoa kraanikaussidest.

Tabel 2. Reovee taaskasutuse kavandamise erinevad etapid³³



2.8. VEE TAASKASUTAMISEKS VAJALIK INFRASTRUKTUUR

2.8.1. Sissejuhatus

Keskkonnaministeeriumi suuniste kohaselt peab väljapakutud lahendus arvestama sellega, et Eestis ei saa olema puhastatud asulareovee kasutamise võimaldamine avalik teenus. Kõik taaskasutusvee kasutuselevõtmisega seotud kulud tuleb kanda kavandatava projekti osapooltel. Kulud ei saa olema veeteenuse hinna osa.

³³ Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive. Guidelines on Integration Water Reuse into Water Planning and Management in the context of the WFD, veebis: https://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines_on_water_reuse.pdf

Vee taaskasutuse määrus reguleerib asulareovee puhastamist. Kui Eestis reguleerib veeseadus reovee puhastamise ja suublasse juhtimise nõudeid, siis ÜVVKS-is on reguleeritud õiguslikud suhted reovee puhastamise ja suublasse juhtimisega seotud osapoolte vahel. Täpsemalt on ÜVVKS kohaselt seaduse ülesanne reguleerida kinnistute veega varustamise ning kinnistute reovee, sademevee, drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimise ja puhastamise korraldamist ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaudu. Sellel eesmärgil sätestab ÜVVKS riigi, kohaliku omavalitsuse, vee-ettevõtja ja kliendi õigused ja kohustused. ÜVVKS kohaselt korraldab vee-ettevõtja kliendi kinnistu kanalisatsioonist reo-, sademe- ja drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimist ja puhastamist (ÜVVKS § 7 lg 1). Seega on Eestis vee-ettevõtjal reovee puhastamise kohustus ja heitvee suublasse juhtimise kohustus. Vee-ettevõtja on üldhuviteenuse osutaja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse tähenduses (ÜVVKS § 7 lg 12).

Taaskasutusvee kasutamine eeldab selleks vajaliku infrastruktuuri väljaehitamist, kasutamist ja käigushoidmist. Taaskasutusvee kasutajani toimetamine võib toimuda kas väljaehitatud torustiku või paakide kaudu. Taaskasutusvee käitise käitajal tuleb välja ehitada reovee täiendava puhastamise rajatis ning läbi mõelda ka taaskasutusvee hoiustamise küsimused.

2.8.2. Taaskasutusvee tootmine vee-ettevõtja ülesandena

Vee-ettevõtja olemus ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduse mõttes on oluline kahest aspektist: esiteks – vee-ettevõtja täidab haldusülesannet (ÜVVKS § 7 lg 2³ p 1) ehk tegutseb oma tegevuses avalikes ülesannetes. Seetõttu on oluline määratleda, kas taaskasutusvee tootmine kuulub samuti vee-ettevõtja haldusülesannete hulka. Teiseks tuleb hinnata, kas vee-ettevõtja ülesanded on piiritletud ainult ÜVVKS-s sätestatuga või võib vee-ettevõtjal olla ka muid, eraalgatuslikult võetud ülesandeid või tegevusi. Näiteks on Prantsusmaal asulareovee puhastamine taaskasutuse eesmärgil osa avalikust ülesandest. Kohalike omavalitsuste üldkoodeksi (*Code général des collectivités territoriales*) art L2224-10 lg 1 kohaselt peavad omavalitsused või nende avalik-õiguslikud koostööasutused määrama pärast keskkonnaseadustiku I raamatu II jaotise III peatüki kohaselt läbiviidud avalikku küsitlust ühiskanalisatsiooniga kaetavad alad, kus nad peavad tagama olmereovee kogumise ning kogu kogutud vee ladustamise, töötlemise ja ärajuhtimise või taaskasutamise.

Vee-ettevõtja on eraõiguslik juriidiline isik, kes määratakse kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otsusega. Juhul, kui eraõiguslik juriidiline isik on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omanik saab ta esitada kohaliku omavalitsuse üksusele ettepaneku määrata ta vee-ettevõtjaks ÜVVKS tähenduses (ÜVVKS § 7 lg 2¹). Kui ühisveevärg ja -kanalisatsioon on kohaliku omavalitsuse üksuse omandis või valduses, määratakse eraõiguslik juriidiline isik vee-ettevõtjaks kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu otsusega riigihanke tulemuste alusel (ÜVVKS § 7 lg 2).

Vee-ettevõtja ülesanneteks on varustada tarbija kinnistu veevärki ühisveevärgi kaudu veega või korraldada tarbija kinnistu kanalisatsioonist reo-, sademe- ja drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimist ja puhastamist (ÜVVKS § 7 lg 1). Vee-ettevõtja ülesandeid reovee nõuetekohase puhastamise järgselt ÜVVKS ei reguleeri.³⁴ Seega ei kuulu asulareovee puhastamine taaskasutusveeks (taaskasutusvee tootmine) ning taaskasutusvee pakkumine vee-ettevõtja avalike ülesannete hulka. Need tegevused ei ole enam käsitletavad praeguse õigusliku olukorra kohaselt avaliku teenuse pakkumisena.

ÜVVKS ega ka muud õigusaktid (sh majandustegevuse seadustiku üldosa seadus, halduskoostöö seadus) ei näe ette, et vee-ettevõtjal ei võiks olla muid, eraalgatuslikult võetud ülesandeid. Nii võimaldab kehtiv ÜVVKS vee-ettevõtjal otsustada, kas müüa puhastatud reovesi mõnele teisele käitajale, kes puhastab selle taaskasutusveeks, puhastada reovesi ise taaskasutusveeks ja müüa taaskasutusvett tarbijatele ÜVVKS mõttes või mõnele muule isikule. Seega jääb praeguse regulatsiooni (ning ka ÜVVKS eelnõu) järgi taaskasutusvee tootmine ning müük sisuliselt eraõiguse sfääri. Ka vee taaskasutuse määrukses nähakse

³⁴ Olgu märgitud, et ehkki ÜVVKS eelnõu järgi on vee-ettevõtja mõistet ning ülesandeid käsitletavate sätete paigutus õigusaktis mõnevõrra muutunud (need on leitavad §-dest 6 lg 1 ja 10 lg 1), ei ole vee-ettevõtja põhiülesande osas sisulisi erinevusi.

puhastatud asulareovee taaskasutust põllumajanduslikuks niisutuseks turupõhise tegevusena (vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkt 21).

Taaskasutusvee tootmises on siiski mitmeid aspekte, millest nähtub, et see on paratamatult seotud vee-ettevõtja poolt täidetavate avalike ülesannetega. Vastavalt vee taaskasutuse määruse artiklile 6 on taaskasutusvee tootmiseks ja sellega varustamiseks vaja luba. Sellise loa taotlemine on ilmselt mõttekas peamiselt vee-ettevõtjal, sest just vee-ettevõtja on asulareovee puhastaja. Vee-ettevõtja saab puhastatud reovee, mida ta taaskasutusveeks puhastama hakkab või puhastamiseks mõnele teisele käitajale üle annab, avalike ülesannete täitmise käigus. Ühtlasi tähendab see, et vee-ettevõtja, kellel on reovee taaskasutusveeks puhastamise võimekus, on eelisseisus võrreldes käitajaga, kes ei ole vee-ettevõtja, kuid kellel on samuti reovee taaskasutusveeks puhastamise võimekus ning kes soovib taaskasutusvee tootmisega tegeleda. Investeeringuid puhastussüsteemi rajamiseks tuleb teha mõlemal. Reovesi jõuab aga vee-ettevõtja käsutusse avalike ülesannete täitmise käigus tasuta.

Kahtlemata on reovee puhastamise käigus saadud taaskasutusvee kasutamine vee kui loodusressursi säästlik kasutamine. Loodusressursside säästliku kasutamise printsiip tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dest 5 ja 53 ning seda on täpsustatud säästva arengu seaduses ja keskkonnaseadustiku üldosa seaduses. KeÜS § 8 näeb ette keskkonna tervikliku kaitse põhimõtte, mille kohaselt on efektiivne keskkonnast kui terviklikust süsteemist lähtuv keskkonnakaitse.³⁵ Vee taaskasutamine on üks osa terviklikust vee majandamise süsteemist. Eeltoodu on ka põhjus, miks taaskasutusvee tootmist ei saa täiesti erahuvi sfääri arvata. Taaskasutusvee kasutuselevõtt võiks lõppkasutajale, sh põllumajandustootjale, olla atraktiivsem, kui see oleks soodsam võrreldes vee kasutamisega muul viisil. Seetõttu tuleks mõelda ka küsimusele, kas ja mil määral oleks riigil teatud meetmetega võimalik taaskasutusvee nõudlust mõjutada.

Vee-ettevõtja peab heitvee suublasse juhtimise eest maksma saastetasu (keskkonnatasude seadus ((edaspidi ka **KeTS**) § 17 lg 1). Vajab täiendavat analüüsi, kui suur on vee-ettevõtja võimalik rahaline võit või kaotus olukorras, kus vee-ettevõtja otsustab heitvee suublasse juhtimise asemel reovee taaskasutusveeks puhastada ja müüa või puhastamiseks mõnele teisele käitajale müüa. Isegi, kui turul on teatav nõudlus taaskasutusvee kasutamise osas, on selle tootmise majanduslik otstarbekus vee-ettevõtja vaatest määrav faktor, otsustamaks, kas juhtida heitvesi suublasse või suunata reovesi taaskasutusveeks puhastamise.³⁶ Juhul, kui taaskasutusvee tootmine/mõnele teisele käitajale müümine on vee-ettevõtjale majanduslikult soodsam kui heitvee suublasse juhtimine, võib osutada vajalikuks seda aspekti ÜVVK teenuse hinna kujundamisel arvesse võtta.³⁷ ÜVVK hinna kujundamisel on oluline arvesse võtta ka asjaolu, et taaskasutusvee tootmine ja müümine võib vähendada joogivee nõudlust. See omakorda võimaldab vee-ettevõtjal hoida kokku kulused joogivee tootmiseks. Kui taaskasutusvee tootmine/müümine on aga vee-ettevõtjale majanduslikult ebasoodsam, tuleks mõelda küsimusele, kas riik peaks ette nägema meetmeid, et taaskasutusvee tootmist soodustada.

Siiski ei lähe meie hinnangul teenuse täies ulatuses turupõhine käsitlus vastuollu veevarustusteenuse kulude katmise põhimõttega. Veepoliitika raamdirektiivi artikkel 9 kohane veevarustusteenuste kulude katmine sätestab, et liikmesriigid võtavad arvesse veevarustusteenuste kulude, sealhulgas keskkonna- ja ressursikulude katmise põhimõtet, arvestades III lisa kohaselt tehtud majandusanalüüsi ning järgides eelkõige põhimõtet, et saastaja maksab. Direktiivi artikli 2 punkti 38 kohaselt on veevarustusteenused kõik kodumajapidamistele, avalikele asutustele või majandustegevuseks osutatavad teenused, nagu esiteks pinna- või põhjavee võtmine, vee tõkestamine, tagavaraks varumine, töötlemine ja jagamine ning teiseks seadmed heitvete kogumiseks ja puhastamiseks ning seejärel pinnavette juhtimiseks. Liikmesriigid on direktiivi artiklist 9 tulenevalt kohustatud tagama, et veehinna kujundamise poliitika innustab veekasutajaid kasutama veeressursse tõhusalt, et aidata kaasa keskkonnaalaste eesmärkide saavutamisele. Euroopa Kohtu otsuse C-525/12 kohaselt, kuivõrd veepoliitika raamdirektiivi artiklis 9 on ette nähtud, et liikmesriigid

³⁵ M. Triipan, Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 5, p 3. veebis: https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5

³⁶ Vee taaskasutuse määruse pp 7 järgi on määruse eesmärk hõlbustada vee taaskasutust, kui see on asjakohane ja kulutõhus.

³⁷ Praegu ei võeta taaskasutusvee tootmise hinda ÜVVK teenuse hinna kujundamisel arvesse (Konkurentsiamet. Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted, veebis: <https://www.konkurentsiamet.ee/et/vesi-soojus/vesi/hindade-kooskolastamine>). Samuti ei kajastu see ÜVVK eelnõu 6. peatükis nimetatud hinna kujundamise alustes.

võtavad arvesse veevarustusteenuste kulude katmise põhimõtet ja tagavad, et veehinna kujundamise poliitika innustab veekasutajaid kasutama veeressursse tõhusalt, aidates seeläbi kaasa direktiivi keskkonnaalaste eesmärkide saavutamisele, ei kehtestata direktiivis seeläbi üleüldist hinna kujundamise kohustust kõikide veekasutusega seotud tegevuste osas.³⁸ Veevarustusteenuste kulude katmist käsitlevad meetmed on seega vaid üheks liikmesriikide käsutuses olevatest vahenditest vee kvalitatiivseks majandamiseks, et tagada veeressursi mõistlik kasutamine.

2.8.2. Taristu rajamine

Taaskasutusvee jaotussüsteemid nõuavad paljuski samu planeerimis- ja projekteerimispõhimõtteid kui joogiveesüsteemid. Taaskasutusvee taristu rajamise osas siiski ÜVVKS hetkel ei kohaldu. ÜVVKS § 1 lg 1 sätestab, et seadus reguleerib kinnistute veega varustamise ning kinnistute reovee, sademevee, drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimise ja puhastamise korraldamist ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaudu ning sätestab riigi, kohaliku omavalitsuse, vee-ettevõtja ja kliendi õigused ja kohustused. Samas pole välistatud, et tulevikus ei võiks ÜVVKS reguleerida ka taaskasutusvee küsimusi. Seda eelkõige eeldusel, et tekib riiklik huvi taaskasutusvee vastu.

Vastavalt asjaõigusseaduse (edaspidi ka **AÕS**) § 158 lg-le 1 on kinnisasja omanik kohustatud taluma tema kinnisasjal maapinnal, maapõues ning õhuruumis ehitatavaid tehnovõrke ja -rajatise (sh veevarustus- või kanalisatsioonitorustikku), kui need on teiste kinnisasjade eesmärgipäraseks kasutamiseks või majandamiseks vajalikud, nende ehitamine ei ole kinnisasja kasutamata võimalik või nende ehitamine teises kohas põhjustab ülemääraseid kulutusi. Sel juhul võib kinnisasja omanik nõuda teise kinnisasja omanikult kinnisasja koormamist reaalservituudiga (AÕS § 158 lg 2). Reaalservituudi täpsem sisu, tehnovõrgu või -rajatise asukoht, tähtaeg ja tasu määratakse kokkuleppel. Kui kokkulepet ei saavutata, määrab servituudi sisu, vajaduse korral tähtaja ja tasu suuruse kohus (AÕS § 158 lg 3).

Hetke teadmise kohaselt ei ole taaskasutusvee tootmise ja sellega varustamise teenuse puhul tegemist avaliku teenuse osutamisega ja rakendada ei saa AÕS § 158¹ (avalikes huvides vajalikud tehnovõrgud ja -rajatise). Seega tuleb taaskasutusvee jaotusvõrgu (torustike) rajamisel (vee-ettevõtja/taaskasutusvee käitleja - põllumajandusettevõtja, kes kasutab taaskasutusvett põllumajandusliku niisutuse eesmärgil) arvestada sellega, et tuleb saavutada kokkulepe kõigi kinnisasjade omanikega, kelle maa sees torustik hakkab olema. Juhul kui torustik peab ulatuma mitmete kilomeetrite taha, siis võib see tähendada läbirääkimisi väga paljude kinnistute omanikega. Läbirääkimised võivad pikendada torustiku rajamise aega ning muuta seda kallimaks (nt juhul kui maaomanikele tuleb maksta torustiku talumise eest tasu). Kui taaskasutusvee teenuse puhul oleks tegemist avaliku teenuse osutamisega, siis saaks rakendada AÕS § 158¹, mis lubab seada sundvaldust kinnistule, mida torud läbivad.

Vajaliku reovee puhastamise rajatise ja taaskasutusvee torustiku rajamine toimub vastavalt planeerimisseaduse (edaspidi ka **PlanS**) ja ehitusseadustiku (edaspidi ka **EhS**) nõuetele. Sõltuvalt taristu kavandatavast asukohast (tihe- või hajaasustus, detailplaneeringu kohustuslik ala jms) võib olla vajalik arvestada ka planeerimistegevustega. Näiteks PlanS § 75 lg 1 p 3 sätestab, et üldplaneeringuga lahendatakse tehnovõrkude ja -rajatiste üldise asukoha ja nendest tekkivate kitsenduste määramine. PlanS § 126 lg 1 p 4 sätestab, et detailplaneeringuga lahendatakse detailplaneeringu kohustuslike hoonete ja rajatiste toimimiseks vajalike ehitiste, sealhulgas tehnovõrkude ja -rajatiste ning avalikule teele juurdepääsuteede võimaliku asukoha määramine. Sõltuvalt taristu kavandatavast asukohast tuleb ehitustegevuseks eelnevalt koostada detailplaneering või taotleda pädevalt asutuselt (reeglina on selleks kohalik omavalitsus) projekteerimistingimusi vastavalt EhS §-le 26 (juhul kui puudub detailplaneeringu koostamise kohustus) või §-le 27 (kui on vajadus muuta olemasolevat detailplaneeringut). Detailplaneeringu või projekteerimistingimuste alusel tuleb koostada ehitusprojekt. Peale seda tuleb taotleda kohalikult omavalitsuselt ehitusloa väljastamist (EhS § 38) või esitada kohalikule omavalitsusele ehitusteatis (EhS § 35). Vastavalt EhS § 42 lg-le 7 võib pädev asutus esitada ehitusloa eelnõu vajaduse korral 1) kooskõlastamiseks asutusele, kelle õigusaktist tulenev pädevus on seotud ehitusloa taotluse esemega; 2)

³⁸ Euroopa Kohtu otsus C-525/12 Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik, p 48-55.

arvamuse avaldamiseks asutusele või isikule, kelle õigusi või huve võib ehitise või ehitamine puudutada. Eelduslikult saadab kohaliku omavalitsuse üksus ehitusloa eelnõu kooskõlastamiseks vähemalt Keskkonnaametile ja Terviseametile. Sõltuvalt taristu suurusest ja mahust võib olla vajalik ka hinnata kavandatava tegevusega kaasnevat keskkonnamõju vastavalt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusele.

2.8.3. Taaskasutusvee tsiviilõiguslik käsitlemine

2.8.3.1. Sissejuhatus

Nagu ülalpool on juba selgitatud, võib taaskasutusvee suunamine lõppkasutajani toimuda kas jaotusvõrgu kaudu või vee transportimiseks kasutatavas anumal, näiteks vastavas mahutis. Sõltuvalt sellest, kas tegemist on torustiku kaudu vee edastamisega või vee tarnimisega paakides taaskasutusvee kasutajani, võib olla erinev ka tehingu tsiviilõiguslik käsitlemine. Taaskasutusvee tsiviilõiguslik käsitlemine võimaldab hinnata, millised lepingulised suhted tekivad taaskasutusvee käitlemise ja kasutamisega seotud osapoolte vahel ning kas loodava vee taaskasutamise süsteemiga on vajalik teha muudatusi olemasolevas õiguslikus raamistikus.

Võimalike lepinguliste suhete täpsemaks määratlemiseks tuleks esmalt kindlaks teha, kas taaskasutusvee puhul on tegu kaubaga (ehk asjaga) või teenusega. Selleks vaatleme kõigepealt taaskasutusvee staatust tsiviilõiguslikus mõttes ehk tuleb vastata küsimusele, kas tegemist on asjaga.

2.8.3.2. Ühendusvõrgu kaudu edastatav vesi kui muu hüve

Omand asjaõigusena eksisteerib üksnes asjade suhtes (AÕS § 5 lg 1). Asjana käsitletakse kehalist eset (tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi ka **TsÜS**) § 49 lg 1) ning asja tunnusest eristatakse kolme kriteeriumi: võimalus meeltega tajuda, ruumiline piiritletus ning võimalus teostada faktilist võimu, s.o vallata.³⁹ Nende tunnuste põhjal ei loeta näiteks juhtme kaudu tarnitavat elektrienergiat õiguslikult asjaks. Seevastu olukorras, kus elektrienergia on patareis, on tegemist vallasasjaga, sest sellisel juhul on energia ruumiliselt piiritletud ning patareid üle on võimalik teostada faktilist võimu.⁴⁰

Samale järeldusele saab jõuda vee puhul – juhul, kui vesi on jaotusvõrgus, ei ole tegemist asjaga. Jaotusvõrgu kaudu vee-ettevõtjani jõudev reovesi ei ole olemuslikult asi, sest oma olemusest tulenevalt puuduvad sellel asja tunnused. Jaotusvõrgus voolav vesi ei ole ruumiliselt piiritletud, kuna konkreetne hulk vett ei ole selles protsessis piiritletav. Samuti puudub võimalus teostada jaotusvõrgus voolava vee kui terviku üle faktilist võimu – seda vallata, kasutada ja käsutada. Kui aga vesi on näiteks mahutis, on asjana käsitlemise kriteeriumid täidetud: mahutis asuv vesi on meeltega tajutav, ruumiliselt piiritletud ning vee-ettevõtjal on võimalus vee üle faktilist võimu teostada.

Sarnane lähenemine on Saksa õiguses, kus voolavat vett ja põhjavett ei loeta omandi võimeliseks, sest sellel puudub füüsiline piiritletus Saksa tsiviilseadustiku (*Bürgerliches Gesetzbuch*, edaspidi **BGB**) §§ 90 ja 93 mõttes. See põhimõte on sätestatud ka Saksamaa veemajandamise seaduses (*Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts* ehk *Wasserhaushaltsgesetz*, edaspidi **WHG**), mille § 4 lg 2 sätestab, et voolavale pinnaseveele ja põhjaveele ei saa omandit tekkida.⁴¹

Eesti õiguses analoogset sätet ei ole. Veeseaduse § 186 lg 1 näeb ette vee erikasutusõiguse, mille aluseks on veeluba. Veeloa alusel tehtavate tegevuste puhul (VeeS § 187) ei ole ka selgelt sätestatud, kas ja mis hetkel tekib omandi veele.

Kui jaotusvõrgus liikuv vesi ei ole asi, tuleks selgitada, millega on tsiviilõiguslikus mõttes tegemist. Lisaks asjadele kuuluvad esemete hulka mittekehalised esemed - õigused ja muud hüved, mis võivad olla õiguse objektiks (TsÜS § 48).⁴² Nii on jaotusvõrgu kaudu vee-ettevõtjani jõudva reovee puhul tegemist mittekehalise

³⁹ P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kommentaarid väljaanne, Tallinn: Kirjastus Juura, 2010, lk 191, § 49.

⁴⁰ Samas, lk 192, § 49.

⁴¹ K. Asemisen jt. Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht 3. Auflage, C.H.BECK: 2022, § 15 Wasserrecht Vn 59. „Wasser eines fließenden oberirdischen Gewässers und Grundwasser sind nicht eigentumsfähig.“ Wasserhaushaltsgesetz § 4 lg 2.

⁴² P. Varul jt. Volaõiguseadus. Kommentaarid väljaanne II osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2019, lk 42, § 208.

esemega, täpsemalt muu hüvega, mis võib olla õiguse objektiks. Asjaolule, et ühendusvõrgu kaudu edastatav vesi on muu hüve, viitab ka võlaõigusseaduse kommenteeritud väljaanne.⁴³

2.8.3.3. Lepinguline suhe ühisveevärgi ja kanalisatsiooni teenuse pakkumisel

Järgnevalt vaatleme, millised lepingulised suhted võivad tekkida vee kui muu hüve suhtes. Vee-ettevõtja ja kliendi lepingulisi suhteid reguleerivad sätted asuvad nii võlaõigusseaduses (edaspidi ka **VÕS**) kui ka ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses. VÕS § 208 lg 3 järgi kohaldatakse asja müügi kohta seaduses sätestatud vastavalt ka õiguse ja muu eseme müügile, muu hulgas energia, vee ja soojuse müügile ühendusvõrgu kaudu, kui seadusest ei tulene teisiti ja see ei ole vastuolus eseme olemusega.

Mittekehaliste esemete puhul ei saa rääkida omandist, sest nagu eelpool mainitud, saab omand tekkida vaid asjade suhtes. Seetõttu tuleb mittekehaliste esemete müümise korral üle anda omandisarnane õiguspositsioon. Müügilepingu objektiks olevate „muude hüvede“ puhul nagu VÕS § 208 lg 3 nimetatud elektri, vee ja soojusenergia puhul ei pruugi omandisarnase õiguspositsiooni üleandmist üldse toimuda ning müüja kohustused piirduvad vastava hüve või selle kasutusvõimaluse faktilise loomisega. Eelkõige eristab kehaliste ja mittekehaliste esemete müügilepingut lepingu täitmise faas. Mittekehaliste esemete puhul ei tule kõne alla „üleandmine“ VÕS § 209 mõistes, st valduse üleandmine, väga tinglikult saab rääkida ka juhusliku hävimise ja kahjustumise riisiko üleminekust (VÕS § 214).⁴⁴ VÕS § 208 lg 3 eeskujuks on muu hulgas olnud BGB § 453.⁴⁵ Saksa õiguskirjanduses on samuti leitud, et kuigi vesi ei ole asi BGB § 90 mõttes, kohaldatakse ettevõtte ja kliendi vahelistele suhetele tulenevalt BGB §-st 453 müügilepingu sätteid. Seda sõltumata sellest, mil määral on ettevõtte ja kliendi vahelised suhted reguleeritud avalik-õiguslikult, näiteks saastunud vee tarnimisel tuleneb müüja vastutus müügilepingu regulatsioonist (müüja vastutus lepingu objekti puuduste eest).⁴⁶

Eestis reguleerib kinnistute veega varustamist ning kinnistute reovee ärajuhtimise ja puhastamise korraldamist ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus. Selle järgi toimub ühisveevärgist vee võtmine ja reovee ärajuhtimine vee-ettevõtja ja kliendi vahelise lepingu alusel (ÜVVKS § 8 lg 3). Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus küll ei määratle konkreetset lepingu liiki, mille alusel vee võtmine ja reovee ärajuhtimine toimub, kuid seaduse muud sätted viitavad, et pigem tuleks seda käsitleda mitte müügilepingu, vaid teenuse osutamise lepinguna. Nii on ÜVVKS § 7 lg 1 järgi vee-ettevõtja üldhuviteenuse osutaja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse tähenduses ning ÜVVKS § 13 käsitleb veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste müüki.

Ka Riigikohtu hinnangul tuleks sellised lepingud liigitada töövõtulepingu tingimustele vastavateks lepinguteks VÕS § 635 lg 1 mõttes. Vee-ettevõtja (töövõtja) kohustus on varustada klienti (tellijat) veega ja ära juhtida kliendi reovesi, kliendi kohustus on aga selle eest maksta tasu (RKHKo 3-2-1-125-10, p 34). Seega on vee-ettevõtja kohustuseks tagada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaudu kliendi veega varustamine ja reovee ärajuhtimine (RKHKo 3-2-1-164-09, p 26, RKHKo 3-2-1-25-08, p 13, RKHKo 3-2-1-131-14, p 20). Sellise käsitusega tuleb nõustuda. Antud juhul on lepingu alusel osutataval teenusel kindlapiiriline, objektiivselt mõõdetav tulemus, mille saavutamisele leping on suunatud⁴⁷ – tagada normidele vastav joogivesi ning reovee ärajuhtimine.

Vee-ettevõtja reoveega seotud lepingulised kohustused kliendi suhtes on piiratud reovee ärajuhtimisega. Reovee puhastamine on küll samuti vee-ettevõtja kohustus, kuid seda eelkõige teiste õigusaktide (eriti veeseaduse) järgi, st see on vee-ettevõtja avalik-õiguslik kohustus. Just vee-ettevõtja on kohustatud soetama endale veeloa ja maksma keskkonnatasuna saastetasu. Ka ei kaasne kliendile reovee kanalisatsiooni juhtimisest (avalikest nõuetest kinnipidamisest) üldiselt keskkonnaalaseid reovee puhastamise kohustusi, st talle ei teki lisakohustusi, kui vee-ettevõtja ei puhasta tema reovett, küll aga kannab vastutust vee-ettevõtja (RKHKo 3-2-1-125-10, p 33).

⁴³ Samas, lk 42, § 208.

⁴⁴ Samas, § 208, lk 11

⁴⁵ Samas, § 208, lk 2.

⁴⁶ P. Westermann. Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage, C.H.BECK: 2019, § 433, Rn 11.

⁴⁷ P. Varul jt Võlaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne III osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2020, § 635 lk 640.

Samal seisukohal on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse eelnõu (523 SE) koostajad leides, et ÜVVK teenuse korral on tegemist valdavalt teenuslepingu tunnustustele vastava lepinguga. Siiski nenditakse eelnõu seletuskirjas, et ei ole välistatud, et teatud juhul võivad kohalduda ka müügilepingu sätteid.⁴⁸ See, kas konkreetsel juhul tuleks kohaldada ka müügilepingu sätteid, sõltub konkreetse lepingu sisust. Juhul, kui lepingu sisu on pigem suunatud lepingu objekti võõrandamisele, on üldjuhul tegemist müügilepinguga. Kui aga suurem osa poole kohustusest seisneb tööde tegemises või muude teenuste osutamises, on sellisel juhul tavaliselt tegemist töövõtulepinguga (VÕS § 208(2) teine lause).⁴⁹

Töövõtu ja müügilepingu eristamisel ei ole siiski enamasti olulist praktilist tähtsust, sest mõlema lepingu näol on tegemist tulemuse saavutamisele suunatud lepingutega, mistõttu on nii müügi kui töövõtulepingu alusel tekkivad kohustused ning müüja ja töövõtja vastutuse regulatsioon suures osas identsed.⁵⁰ Nõuded vee-ettevõtja lepingulise soorituse kvaliteedile on ette nähtud keskkonnavaldkonna eriseadustes ning taaskasutusvee puhul tulenevad need vee taaskasutuse määrusest. Muu hulgas näeb vee taaskasutuse määrus ette, et taaskasutusvee käitise käitaja on kohustatud tagama, et taaskasutusvesi oleks nõuetelevastav nõuetele vastavuse hindamise kohas. Nõuetele vastavuse hindamise kohast eemal ei kuulu vee kvaliteet enam taaskasutusvee käitise käitaja vastutusalasse (vee taaskasutuse määruse art 4 lg 1). Seega näeb vee taaskasutuse määrus ette VÕS müügilepingu ja töölepingu regulatsioonis sätestatud erineva vastutusrežiimi.

2.8.3.4. Omandi tekkimine taaskasutusveele

Olenemata sellest, kas vee-ettevõtja ja kliendi vahelise lepingu puhul on tegemist müügilepingu või töövõtulepinguga, ei toimu kummalgi juhul omandisarnase õiguspositsiooni üleandmist, sest ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kaudu edastava vee puhul ei ole tegemist asjaga.

Järgnevalt käsitletakse vee õiguslikku määratlust reovee ja heitvee puhastamise etapis. Omand saab tekkida vaid siis, kui omandajal on võimalus objekti üle tegelikku võimu teostada ehk kui omandaja saab asja valduse. Valduse saamine eeldab, et asi peab ruumiliselt paiknema sellisel, et valdaja saaks asja suhtes oma tahtmise järgi toimida.⁵¹ Samuti peab valduse omandamisel esinema valduse omandamise tahe.⁵²

Valduse tekkimist saab jaatada olukorras, kus käitises reovee puhastamisel või ka hiljem täiendaval puhastamisel taaskasutusveeks, on puhastatav vesi ruumiliselt piiritletud, näiteks asub vastavates mahutites, settetiikides. Kui puhastatav reovesi või heitvesi on ruumiliselt piiritletud, siis on vee-ettevõtjal võimalus selle üle faktilist võimu teostada, näiteks pumbata vesi mujale, paigutada ümber teise käitise või mahutisse või üle anda teisele vee-ettevõtjale. Kõrvalistel isikutel üldjuhul puudub käitisele juurdepääs, samuti on piiratud puhastatava vee kokkupuude ülejäänud keskkonnaga ehk vesi paikneb sellisel, et vee-ettevõtja saab selle suhtes oma tahtmist mööda toimida. Seega saab asuda seisukohale, et sellisel juhul on puhastatav reovesi ja/või heitvesi vee-ettevõtja valduses AÕS § 36 lg 1 mõttes.

Seevastu juhul, kui puhastusprotsess on korraldatud sellisel, et puhastatav reovesi läbib käitises filtritega varustatud torud ning liigub torude kaudu otse edasi lõppkasutajale ning ei teki olukorda, kus vesi oleks ruumiliselt piiritletud, ei saa rääkida ka valduse tekkimisest.

Ka Saksa õiguses käsitletakse vett mittekehalise esemena ning asjana käsitlemine on seotud ruumilise piiritlemisega. Nii on näiteks gaas ruumiliselt piiritletav, kui see on mahutites. Sama kehtib kasutamiseks või tarbimiseks tarnitava vee kohta.⁵³ Kui aga vesi muutub kontrollitavaks näiteks suletud süsteemi tõttu veehoidlas, kalatiigis või ujulas, võib see olla õiguste objektiks.⁵⁴

Vallasomandi tekkimine eeldab lisaks faktilise võimu olemasolule ka tahet saada asja omanikuks.⁵⁵ Kuna jaotusvõrgu kaudu vee-ettevõtjani jõudev reovesi ei ole eelnevalt kellegi valduses, piisab vallasomandi

⁴⁸ Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus 523 SE, seletuskiri, lk 41. Kättesaadav veebis: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c24f786b-1494-43fd-a602-3cca08b8a396>

⁴⁹ P. Varul jt. Võlaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne II osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2019, § 208, lk 7

⁵⁰ P. Varul jt. Võlaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne III osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2020, § 635, lk 644.

⁵¹ P. Varul jt. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne I osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2014. § 36 lk 32.

⁵² Samas, § 36 lk 33.

⁵³ H. Dörner jt. Bürgerliches Gesetzbuch: BGB, 11. Auflage, C.H.BECK: 2021, § 90, Rn 2.

⁵⁴ Dr. C. Stresemann. Münchener Kommentar zum BGB 9. Auflage 2021. BGB § 90, Rn 8.

⁵⁵ P. Varul jt. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne I osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2014.

tekkimiseks vee-ettevõtja ühepoolsetest toimingutest ja ühepoolsest tahtest.⁵⁶ Vallasomand tekib nn algse ehk originaalse omandamisviisi – hõivamise teel (AÕS § 96 lg 1). Hõivamise teel omandi tekkimiseks vajalik tahe saada asja omanikuks ei ole käsitatav tahteavaldusena TsÜS §-de 67-69 mõttes. Tahe saada hõivamise teel asja omanikuks on isiku sisemine nn loomulik tahe.⁵⁷ Siiski on küsitav, kas reovett puhastaval vee-ettevõtjal on vee puhastamise etapis alati tahe saada vee omanikuks. Pigem tekib vee-ettevõtjal reovee puhastamise protsessi käigus teatud hetkel valdus vee suhtes. Vee-ettevõtja omanikuks saamise tahe sõltub konkreetsest olukorrast ning puhastatud vee lõppkasutajale suunamise viisist.

Taaskasutusvee suunamine lõppkasutajani võib toimuda kas jaotusvõrgu kaudu või vee transportimiseks kasutatavas anumal, näiteks vastavas mahutis. Esimesel juhul omandisarnast seisundit ei teki ning nagu eelpool käsitletud, toimub taaskasutusvee lõppkasutajale suunamine töövõtulepingu sätete alusel ning mõningatel juhtudel ka müügilepingu sätete alusel. Teisel juhul on taaskasutusvesi ruumiliselt piiritletud ning kuni lõppkasutajale üleandmiseni on vee-ettevõtjal võimalus mahutis oleva taaskasutusvee üle faktiilist võimu teostada. Vee-ettevõtja tahet saada vee omanikuks tuleks pigem jaatada olukorras, kus taaskasutusvesi paigutatakse lõppkasutajale üleandmiseks mahutisse ning taaskasutusvee üleandmine toimub mahutis.

2.8.3.5. Taaskasutusvesi kui kaup

Juhul, kui mahutisse paigutatult taaskasutusvee lõppkasutaja on tarbija ehk füüsiline isik, kes ei omanda taaskasutusvett seoses oma majandus- või kutsetegevusega (VÕS § 1 lg 5), on mahutisse paigutatult taaskasutusvee üleandmise puhul tegemist asja üleandmisega ning mahutis olev taaskasutusvesi ühtlasi kaup tarbijakaitseaduse (edaspidi ka **TKS**) § 2 lg 1 p 3 mõttes - pakutav, müüdav või muul viisil turustatav asi võlaõigusseaduse tähenduses. Kui aga taaskasutusvee suunamine tarbijast lõppkasutajani toimub jaotusvõrgu kaudu, on tegemist teenusega TKS § 2 lg 1 p 4 mõttes.

TKS-is tulenevad vee-ettevõtjale täiendavad nõuded kauba või teenuse pakkumisel ja müümisel, näiteks nõuded tarbija teavitamisele, kauba märgistamisele ning kauplemisvõtetele. Samuti on tarbijal võimalik vaidluse korral pöörduda tarbijavaidluste komisjoni poole.

Mahutisse paigutatud taaskasutusvesi on ühtlasi ka toote toote nõuetele vastavuse seaduse (edaspidi ka **TNVS**) tähenduses (TNVS § 3 lg 2).⁵⁸ Selleks, et mahutina lõppkasutajale suunamisel oleks taaskasutusvee puhul tegemist tootega, on vaja täita järgmised tingimused:

- a) tegemist on vallasasjaga;
- b) see on mõeldud tarbijale või tarbija võib seda eeldatavalt mõistlikul viisil kasutada ka juhul, kui see ei ole tarbijale ette nähtud (TNVS § 3 lg 2).

Kuna toote puhul peab tegu olema vallasasjaga, tuleb taaskasutusvee tootena käsitlemine kõne alla vaid juhul, kui see antakse tarbijale üle mahutis. Nagu eelpool mainitud, siis jaotusvõrgu kaudu lõppkasutajani suunamisel ei ole tegemist asjaga, vaid mittekehalise esemega.

Muu hulgas näeb TNVS ette nõuded toote ohutuse tagamiseks ja toote nõuetele vastavuse tõendamiseks. Seda ulatuses, milles vastavad küsimused ei ole reguleeritud taaskasutusvett puudutavates õigusaktides.

§ 96, lk 449

⁵⁶ Samas, § 36 lk 31

⁵⁷ Samas, § 96 lk 449

⁵⁸ Ei saa välistada, et teatud tingimustel võib mahutisse paigutatud taaskasutusvee puhul tegu olla ka tootega TNVS § 3 lg 1 mõttes. TNVS § 3 lg 1 järgi on toode TNVS-i tähenduses EL määruse 2019/1020 kohaldamisalasse jääv toode. Määruse 2019/1020 art 2(2) järgi kohaldatakse määrust toodete suhtes, mille kohta kehtivad I lisas loetletud liidu ühtlustamisõigusaktid. Määruse 2019/1020 lisa I nimetab muu hulgas direktiivi 76/211/EEC, mis kohaldub tooteid sisaldavatele kinnispakkidele, mis vastavad pakendaja poolt eelnevalt kindlaksmääratud väärtustele, on väljendatud massi- või mahuühikutes ja ei ole väiksemad kui 5g/5ml ja suuremad kui 10kg/10l. Kinnispakk on kombinatsioon tootest ja individuaalpakendist, millesse see on pakendatud (direktiivi 76/211 art 2(1)). Toode on kinnispakis, kui see pannakse ükskõik millise olemusega pakendisse ilma ostja kohalviibimiseta ja pakendis sisalduval toote kogusel on eelnevalt kindlaksmääratud väärtus, mida ei saa muuta ilma pakendi avamiseta või märgatava muutmiseta (direktiivi 76/211 art 2(2)). Direktiivi tekstis ei ole pakendi omadusi täiendavalt täpsustatud. Nii võib pakendi alla liigitada ka mahuti (tsisterni, paagi). Seega ei ole välistatud, et kui mahutis olev taaskasutusvesi vastab eelnenud kinnispaki tingimustele (nimimaht jääb ettenähtud vahemikku 5ml-10l, see on pakendatud ostja kohalviibimiseta, ettenähtud nimimahtu ei saa muuta pakendit avamata), siis kohaldatakse sellele direktiivi 76/211 ning mahutis olev taaskasutusvesi jääb EL määruse 2019/1020 kohaldamisalasse ja on seega toode TNVS § 3 lg 1 mõttes.

2.9. VEE TAASKASUTUSE MÄÄRUSE KOHALDAMATA JÄTMINE

Kuigi 27.05.2022 toimunud esmakohtumisel tellijaga väljendas tellija seisukohta, et vee taaskasutuse määruses sätestatud määruse osalise või täieliku kohaldamata jätmise võimalust Eesti kasutada ei soovi, käsitleme siiski käesolevas analüüsis ka vee taaskasutuse määruse kohaldamata jätmise võimalust.

Keskkonnaministeeriumi koostatud Eesti 7. kliimaaruande kohaselt on Eesti aasta keskmised sajukogused suurenenud ning täheldatav on pikaajaline sademete hulga suurenemise trend.⁵⁹ EKUK toob välja, et Eestis on enamik põhjaveevarudest piisavad, esineb üksikuid piirkondi, kus varu kasutamine on maksimumi lähedal, kuid see on tingitud piirkonna tihedast veevõtust ja ei ole kliima mõju.⁶⁰ EKUK mainib veel, et prognooside kohaselt on kliima soojenemise korral evapotranspiratsiooni muutuse mõju veeringe bilansile väike ning kuivõrd Eestis on oodata pigem sademete hulga kasvu, siis võib arvata, et põhjaveevarude osas on muutus pigem positiivne.⁶¹

Vee taaskasutamise regulatsioon on vajalik piirkondades, kus nõudlus vee järele ületab pakkumist, hoolimata nõudluse vähendamiseks võetud meetmetest. Mitmel Euroopa Liidu liikmesriigil on juba pikaajaline kogemus taaskasutusvee kasutamisel erinevatel eesmärkidel, sealhulgas põllumajanduslikuks niisutamiseks. Riikides, kus on piisav veevarustus, võivad aga kaaluda vee taaskasutamiseks vajaliku infrastruktuuri ja regulatsiooni loomisega seotud kulu ja vee taaskasutamise riskid (võimalik oht inimeste ja loomade tervisele ja keskkonnale) üles sellest saadava kasu. Seega ei ole vee taaskasutus kõigi liikmesriikide jaoks võrdset oluline.⁶²

Vee taaskasutuse regulatsiooni üldine eesmärk on leevendada veenappust Euroopa Liidus, kasutades taaskasutusvett põllumajanduslikuks niisutamiseks.⁶³ See tähendab ka pakkuda liikmesriikidele, keda ohustab põud ja veepuudus, vastavat regulatsiooni veevarude kokkuhoidmiseks vee taaskasutamise läbi. Vee taaskasutus oleks seega üks viis, kuidas toime tulla veepuudusega, kui muud meetmed ei ole piisavad, et veenõudlust rahuldada.⁶⁴ Keskkonnatingimused on aga liikmesriigiti erinevad, sealjuures ka veepuuduse probleemiga seonduv. Seetõttu on regulatsiooni eesmärk soodustada vee taaskasutamist, kui see on asjakohane ja kulutõhus, luues seeläbi raamistiku nendele liikmesriikidele, kes soovivad või vajavad vee taaskasutamist.⁶⁵ Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkt 7 sätestab otsesõnu, et määruse eesmärk on hõlbustada vee taaskasutust, kui see on asjakohane ja kulutõhus. Määruses rõhutatakse, et otsus vett mitte taaskasutada peaks olema määrusega võimaldatud, kuid selline otsus peaks olema nõuetekohaselt põhjendatud ja korrapäraselt (uuesti) läbivaadatav (põhjenduspunkt 7).

Seega vee taaskasutuse määruse vastuvõtmisel oli eesmärk anda liikmesriikidele, kellel ei ole plaanis vee taaskasutust praktiseerida, võimalus ise otsustada, kas ja millal on nende arvates sobilik sellega tegelema hakata. Liikmesriigid peaksid regulatsiooni rakendama alles siis, kui nad hakkavad vee taaskasutamise tegelema. Vee taaskasutuse määruse art 2 lg 2 võimaldab liikmesriigil, kellel puudub vajadus vee taaskasutamiseks, vältida tarbetut halduskoormust (nt seoses vajaliku haldusinfrastruktuuri loomisega). Nimetatud sätte kohaselt võib liikmesriik otsustada, et vee taaskasutus põllumajanduslikuks niisutuseks ühes või mitmes valgalapiirkonnas või selle osas ei ole asjakohane, võttes arvesse järgmisi kriteeriume:

- a) piirkonna või selle osade geograafilised ja kliimaatilised tingimused;

⁵⁹ Eesti 7. kliimaaruanne, veebis: <https://www.envir.ee/kliima/kliima/kasvuhoonegaasid-eestis#riiklikud-kliimaaru>

⁶⁰ OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus - Heitvee taaskasutuse potentsiaali ning mõjude analüüsimine. Lisa 1: Metoodika, Tallinn: 2021, Lk 16.

⁶¹ Samas.

⁶² M. Helmecke, J. Rechenberg. - Ringen um eine europäische Regelung für Wasserwiederverwendung, Zeitschrift für Umweltrecht, 2017/10, veebis: https://www.zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/Standpunkt_ZUR_17_10.pdf

⁶³ Council of the European Union. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on minimum requirements for water reuse. General Approach. 17 June 2019. veebis: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10278-2019-INIT/en/pdf>, p. 1.

⁶⁴ Umwelt Bundesamt.- New EU Regulation on Minimum Requirements for Water Reuse. 19.05.2021, veebis: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/water/water-resource-management/water-reuse/new-eu-regulation-on-minimum-requirements-for-water#perspective-of-the-german-environment-agency>

⁶⁵ Council of the European Union. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on minimum requirements for water reuse. General Approach. 17 June 2019. veebis: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10278-2019-INIT/en/pdf>, p. 3.

- b) surve muudele veevarudele ja nende varude seisund, sealhulgas direktiivis 2000/60/EÜ osutatud põhjaveekogumite kvantitatiivne seisund;
- c) surve nendele pinnaveekogudele ja nende pinnaveekogude seisundile, kuhu puhastatud asulareovesi juhitakse;
- d) taaskasutusvee ja muude veevarude keskkonna- ja ressursikulud.

Sellist otsust peab liikmesriik põhjendama vastavalt vee taaskasutuse määruse art 2 lg-s 2 nimetatud kriteeriumitele (punktid a-d) ning esitama selle Euroopa Komisjonile. Liikmesriik peab tehtud otsuse läbi vaatama vastavalt vajadusele, võttes eelkõige arvesse kliimamuutuste prognoose ja riiklikke kliimamuutustega kohanemise strateegiaid, kuid vähemalt iga kuue aasta tagant, võttes arvesse kehtestatud veemajanduskavasid.

Vee taaskasutamise suunistes rõhutatakse, et juhul, kui selline otsus põhineb kulutasuvuse kriteeriumidel, on oluline võtta arvesse kõiki kulusid – nii keskkonna- kui ka ressursikulusid taaskasutusvee ja alternatiivsete allikate puhul, mida liikmesriik peab sobivamaks kasutada.⁶⁶ Vee taaskasutamise keelustamise otsust tuleks põhjendada tervikliku veemajanduse laiemas kontekstis ning otsus peab olema kooskõlas veemajanduskavades sätestatud majandamisviisiga, samuti kliimamuutuste leevendamise ja nendega kohanemise poliitikaga.⁶⁷

Sellise otsuse tegemisel tuleb silmas pidada siiski seda, et vee taaskasutuse määruse kohaldamist ei ole võimalik liikmesriigil täies ulatuses välistada. Hoolimata sellest, et vee taaskasutamise süsteemi ei võeta kasutusele vee taaskasutuse määruse art 2 lg 2 kohase otsuse tegemisel, võivad jääda kehtima määruse üldised kohustused, milleks on näiteks art 8 kohase kontaktpunkti määramine koostöös teiste liikmesriikidega (kontaktpunkti määramine on kohustuslik, kui liikmesriik ei luba taaskasutusvett kasutada oma territooriumil, kuid lubab seda toota ja eksportida teise liikmesriiki); art 10 lg 1 kohane üldsuse kontaktpunktist teavitamise kohustus, art 15 kohaste karistussätete väljatöötamise kohustus. Samuti võib liikmesriik otsustada, et ta lubab art 2 lg 3 kohaseid uurimisprojekte läbi viia.⁶⁸ Viimasel juhul tuleb määrata ka pädev asutus, kes vastavate lubade üle otsustab. Pädeva asutuse olemasolu on vajalik ka siis, kui liikmesriik otsustab lubada taaskasutusvee tootmist, kuid mitte selle kasutamist.

Silmas tuleb samuti pidada seda, et vee taaskasutuse määrus võimaldab taaskasutusvett kasutada ka muul eesmärgil, kui põllumajanduslikuks niisutuseks. Seega võib olla määruse kohaldamine vajalik seetõttu, et taaskasutusvett (puhastatud asulareovett) on võimalik ja otstarbekas kasutada muul eesmärgil. Taaskasutusvee rakendamine tööstuses võimaldaks ettevõtetel kokku hoida energiat ja saastetasu ning selliseid süsteeme on juba ka teistes riikides rakendatud. Näiteks Hispaanias katab Holmeni paberivabrik täielikult oma veevajaduse puhastatud reoveest, mis pärineb ühest Madridi asulareovee puhastamise käitisest, Ühendkuningriigis kasutatakse puhastatud asulareovett elektrijaamade jahutamisel Flag Fen kava raames, Itaalias juhitakse puhastatud reovesi Baciacavallo reoveepuhastist Prato (Toscana piirkond) spetsiaalsesse tööstuslikku akvedukti, mis aitab oluliselt kaasa selle piirkonna tööstusharude veevajaduste katmisele.⁶⁹

2.10. RIIKLIK JÄRELEVALVE

Nõuetele vastavuse kontrolli raames tuleb pädeval asutusel vee taaskasutuse määruse art 7 lg 5 kohaselt korrapäraselt kontrollida, et vastutavad isikud järgiksid vee taaskasutuse riskijuhtimiskavas kindlaks määratud meetmeid ja ülesandeid. Samuti peavad pädevad asutused kontrollima, kas taaskasutusvesi vastab loas ette nähtud tingimustele ja mittevastavuse korral nõudma, et loa omaja võtaks vajalikke meetmeid taaskasutusvee tingimustele vastavuse tagamiseks. Veega varustamine tuleb peatada, kui

⁶⁶ Komisjoni teatis Suunistes, millega toetatakse vee taaskasutuse miinimumnõudeid käsitleva määruse (EL) 2020/741 kohaldamist (2022/C 298/01), p 2.1.1.

⁶⁷ Samas, p 2.1.1.

⁶⁸ Samas, p 2.1.

⁶⁹ DG ENV.- Optimising water reuse in the EU, Final report – Part I Prepared for the European Commission, veebis: https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/BIO_IA%20on%20water%20reuse_Final%20Part%20I.pdf

mittevastavus põhjustab olulist riski keskkonnale või inimeste või loomade tervisele (vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkt 26).

VeeS § 250 sätestab riikliku järelevalve pädevuse. Selle lõike 1 kohaselt riiklikku järelevalvet veeseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle teevad Terviseamet, Põllumajandus- ja Toiduamet, Keskkonnaamet ning kohaliku omavalitsuse üksus. Lõike 2 kohaselt veeseaduse ja selle alusel kehtestatud keskkonnanõuete täitmise ja avalikel ning avalikult kasutatavatel siseveekogudel kehtestatud veesõidukite hoidmise ja kasutamise nõuete täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Keskkonnaamet. Ülejäänud VeeS § 205 sätteid määratlevad konkreetsetes valdkondades järelevalvepädevused. Kuivõrd vee taaskasutuse määrus ei ole osa veeseadusest ega ole ka vastu võetud veeseaduse alusel, siis on vajalik vee taaskasutuse määruse nõuete üle järelevalve teostamise pädevuse andmiseks see eraldiseisvalt seaduses määratleda.

2.11. KARISTUSÕIGUSLIK VASTUTUS

Vee taaskasutuse määruse põhjenduspunkt 40 kohaselt peaksid liikmesriigid kehtestama määruse rikkumise korral kohaldatavad karistusnormid ja võtma kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Karistused peaksid olema mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Vee taaskasutuse määruse art 6 sätestab taaskasutusvee tootmiseks ja sellega varustamiseks loa omamise kohustuse. Määrus näeb artiklis 4 ette taaskasutusvee käitise käitaja kohustused. Käitaja on kohustatud art 4 lg 1 kohaselt tagama, et taaskasutusvesi vastab nõuetele vastavuse hindamise kohas a) vee taaskasutuse määruses sätestatud miinimumnõuetele b) täiendavatele siseriiklikult kehtestatud taaskasutusloa nõuetele. Lisaks on vee taaskasutuse määruse kohaselt vee taaskasutajal kohustus art 4 lg 2 kohaselt seirata vee kvaliteeti, et a) oleks tagatud vee taaskasutuse määruses sätestatud vee kvaliteedi miinimumnõuete täitmine b) oleks tagatud seire seotud lisatingimuste täitmine, mis määratakse siseriiklikult kindlaks loas.

Seega tuleb siseriiklikult tagada karistusnormide olemasolu vee taaskasutuse määruse artiklite 4 ja 6 rikkumise korral. Vee taaskasutamise seotud reeglid tuleks sätestada veeseaduses. Veeseadus sisaldab 13. peatükis vastutuse regulatsiooni. Paragrahv 257 sisaldab väärteokoosseisu vee ja veekogu veeloata kasutamine ning veeloa nõuete rikkumise eest. Seega, kui taaskasutusvee tootmise luba on veeluba, siis ei ole vajalik eraldi taaskasutusvee tootmise loa nõuete rikkumise väärteokoosseisu seaduses sätestada. Juhul, kui seadusandja otsustab taaskasutusvee tootmise loa reguleerida eraldiseisvalt, siis on vajalik sõnastada uus süüteo koosseis, mis võimaldab isikut karistada taaskasutusvee tootmise loa nõuete rikkumise eest. Kuna vee taaskasutuse määrus näeb küll ette loa kohustuse, kuid ei sätesta loa ammendavaid tingimusi, tuleb siseriiklikult eraldi reguleerida ka vee taaskasutamise loa täiendavaid nõudeid. Kuivõrd loa tingimused saavad olema reguleeritud ka siseriiklikult, siis on meie hinnangul võimalik sõnastada väärteokoosseis viidates vaid taaskasutusvee tootmise loa nõuete rikkumisele.

Seoses vee taaskasutuse määruse art 4 nõuete rikkumisega on samuti oluline välja tuua, et määruse regulatsioon eeldab siseriiklikku täiendavat reguleerimist. Seire nõuded sätestatakse loaga, samuti sätestatakse loas vee kvaliteedi nõuded, millele peab vesi üleandmisel vastama. Seega ei pruugi olla siin vajalik eraldi väärteokoosseisu sõnastamine, juhul kui isikut on võimalik karistada loa nõuete rikkumise eest.

Kuigi vee taaskasutuse määrus ei reguleeri lõppkasutaja, taaskasutusvee jaotaja, hoiustaja ja transportija õiguseid ja kohustusi, on käesolevas töös välja pakutud lahendus ka nende isikute tegevuse reguleerimiseks ning seda veekeskkonnariskiga tegevuse registreerimise menetluse kaudu. Veeseadus sisaldab eraldi väärteokoosseisu veekeskkonnariskiga tegevuse registreerimata tegemise eest (VeeS § 258). Seega ei ole vaja eraldi luua väärteokoosseisu juhul, kui nende isikute tegevust käsitleda veekeskkonnariskiga tegevusena. Veeseadus sisaldab lisaks eraldi väärteokoosseisu põllumajandusliku tegevuse keskkonnanõuete rikkumise eest (VeeS § 262). See säte sisaldab vastutust veeseaduse 6. peatüki 7. ja Keskkonnanõuded põllumajandusliku tegevuse kohta nõuete eiramise eest. Seega juhul, kui lõppkasutajale pannakse taaskasutusvee käitlemisega seotud kohustused põllumajandusraamatu kaudu (täiendades veeseaduse 6. peatüki 7. jagu), siis ei ole ka siin vajalik eraldi väärteokoosseisu loomine. Eraldi koosseisude

sõnastamine on vajalik, kui lõppkasutaja, taaskasutusvee jaotaja, hoiustaja ja transportija tegevuse regulatsioon piirdub vaid veeseaduse normidega.

Väärtegude kohtuväline menetleja peaks olema (nii nagu veeseaduse puhul üldiselt) Keskkonnaamet.

2.12. VEE TAASKASUTUSE MÄÄRUSE RAKENDAMINE PUHASTATUD ASULAREOVEE KASUTAMISEL MUJAL KUI PÕLLUMAJANDUSLIKUL NIISUTUSEL

Vee taaskasutuse määrus seab reeglid asulareoveest pärineva vee taaskasutamiseks põllumajandusliku niisutuse eesmärgil. Määruse lisas 1 on aga sätestatud, et ilma et see piiraks liidu asjakohaste keskkonna ja tervishoiu valdkonna õigusaktide kohaldamist, võivad liikmesriigid kasutada taaskasutusvett täiendaval otstarbel, nagu taaskasutus tööstuslikel eesmärkidel ning seoses kommunaalteenustega ja keskkonnanormidega. Tabelis 3 on välja toodud asulareovee taaskasutuse võimalikud rakenduste kategooriad.⁷⁰

Tabel 3: Asulareovee taaskasutuse rakenduste kategooriad

TAASKASUTUSE KATEGOORIA		KIRJELDUS
Asulasisene taaskasutus	Piiramatu	Vee taaskasutamine mitte-joogiveena linnakeskkonnas avalikult ligipääsetavates kohtades.
	Piiratud	Vee taaskasutamine mitte-joogiveena linnakeskkonnas, kus ligipääs on piiratud või kontrollitud füüsiliste või institutsiooniliste takistuste kaudu, nt aiad, nõuandvad sildid või ajutine ligipääsukeeld.
Põllumajanduslik taaskasutus	Toidukultuurid	Vee taaskasutamine toiduks mõeldud põllumajanduskultuuride kastmiseks.
	Töödeldud toidukultuurid ja toiduks kõlbmatud põllumajanduskultuurid	Vee taaskasutamine põllumajanduskultuuride kastmiseks, mida ei kasutata toiduks või mida töödeldakse enne tarbimist.
Tehisveekogud	Piiramatu	Taaskasutusvee kasutamine tehisveekogudes, kus ei ole keelatud füüsiline kontakt veega.
	Piiratud	Taaskasutusvee kasutamine tehisveekogudes, kus on füüsiline kontakt veega piiratud.
Taaskasutus keskkonnakaitse eesmärgil		Vee taaskasutamine veekogude, sh märgalade, vee-elupaikade või vooluveekogude rajamiseks, parendamiseks, säilitamiseks või suurendamiseks.
Tööstuslik taaskasutus		Vee taaskasutamine tööstuslikes seadmetes või rajatistes, energiatootmises ja fossiilkütuste kaevandamisel.
Põhjaveevarude taastamine – joogiveeks kõlbmatu vee taaskasutamine		Vee taaskasutamine põhjaveevarude taastamiseks, mida ei kasutata joogiveeallikana.
Taaskasutamine joogiveena	Kaudne taaskasutus	Vee taaskasutus joogiveeallika (pinna- või põhjavesi) suurendamiseks koos tavalisele

⁷⁰ USEPA, Guidelines for Water Reuse 2012, United States Environmental Protection Agency, (2012). 4-5. Veebis: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2019-08/documents/2012-guidelines-water-reuse.pdf>

		<i>joogivee töötlemisele eelneva keskkonnapuhvriga.</i>
	Otsene taaskasutus	<i>Taaskasutusvee juhtimine otse veepuhastusjaama (selleks eraldi rajatud säilitamisrajatises säilitamisega või ilma selleta), mis on ühendatud täiendava reoveepuhastusjaamaga või asetseb sellest eraldi.</i>

Kui puhastatud asulareovett kasutatakse muul eesmärgil kui põllumajanduslikuks niisutuseks, siis tuleb kehtestada sellise vee kasutamisele siseriiklikult eraldi kvaliteedi piirväärtused, sest vee taaskasutuse määrus ei sisalda kvaliteedikriteeriumeid taaskasutusvee kasutamiseks muul eesmärgil kui põllumajanduslik niisutus. Lisaks ei näe vee taaskasutuse määrus ette konkreetseid piiranguid valdkondade lõikes taaskasutusvee kasutamiseks. Puhastatud asulareovee kasutamise valdkondade laiendamise korral on oluline läbi mõelda ka valdkonnad või olukorrad, millal on sellise vee kasutamine keelatud. Näiteks on Hispaanias (*Spanish regulation for water reuse – Royal Decree 1620/2007 art 4 lg 4*) otsesõnu keelatud taaskasutusvee kasutamine inимtoiduks, välja arvatud eriolukorras, millisel juhul tervishoiuasutused peavad määrama sellise vee jaoks vajalikud kvaliteedikriteeriumid. Samuti on taaskasutusvee kasutamine üldjuhul keelatud toiduainetetööstuses. Taaskasutusvett ei ole lubatud kasutada haiglates ja muudes sarnastes rajatistes, kahepoolmeliste molluskite vesiviljelusrajatistes ja basseinides. Lubatud ei ole kasutamine jahutustornides ja aurukondensaatorites, välja arvatud konkreetselt sätestatud tööstuslikul otstarbel, samuti ei ole lubatud kasutamine dekoratiivsetes purskkaevudes ja avalike kohtade või avalike hoonete siseruumine vee-elementides. Lisaks ei ole taaskasutusvett lubatud kasutada mis tahes viisil, mida tervise- või keskkonnakaitseasutused peavad ohtlikuks inimeste tervisele või kahjulikuks keskkonnale, olenemata sellest, millal see oht või kahjulikkus avastatakse.

III. TAASKASUTUSVEE KASUTAMISE VALDKONDADE LAIENDAMISE VÕIMALUSED JUHUL, KUI TEGEMIST EI OLE ASULAREOVEEGA

2.1. SISSEJUHATUS

Taaskasutatava vee allikad võivad olla erinevad. Vee taaskasutuse määrus reguleerib ainult asulareovee taaskasutamist. Vee taaskasutus, mis vähendab veevarude raiskamist ja säästab vett võib toimuda ka muul viisil, kui asulareovee taaskasutamisel põllumajandusliku niisutuse eesmärgil. Ülal punktis 2.12. oleme juba käsitlenud võimalusi taaskasutada asulareovett muudel eesmärkidel kui põllumajanduslik niisutamine.

Sõltuvalt taaskasutusvee päritolust võib olla tegemist erineva kvaliteediga veega. Taaskasutusvee kasutusvaldkonnad määravad ära selle, millised peavad olema taaskasutatava vee kvaliteedinõuded. Nii vee päritoluvaldkonnad kui ka kasutusvaldkonnad määravad selle, millisel viisil tuleb vesi taaskasutamiseks sobivaks puhastada. Juhul, kui vesi, mida soovitakse taaskasutada ei ole asulareovesi, vaid pärineb muudest allikatest, on vaja otsustada, kas taaskasutamiseks on vaja samuti eraldiseisvat luba või registreeringut. Taaskasutusvee kasutamisega seotud riskide vähendamise meetmed tuleb kehtestada arvestades kavandatud kasutust, inimeste või loomadega kokkupuute võimalikkust ja vee päritolu. Kui taaskasutatav vesi puutub suure tõenäosusega inimestega kokku (nt kasutamine aias niisutamisel), siis vajab see ulatuslikku järeltötlust, samas kui inimkontakt on piiratud (nt kasutamine tööstusliku jahutamisel suletud süsteemides) kehtivad järeltötlusele teised nõuded.⁷¹

Teoreetiliselt on ka kõikide muude vee päritoluvaldkondade - peale asulareovee - puhul võimalikud erinevad kasutusvaldkonnad nagu näiteks põllumajandus, haljastus, tänavapuhastus, tolmutõke (asulas, asulavälisel

⁷¹ D. Bixio jt. Water Reuse System Management Manual, AQUAREC, 2006, veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b1912e31-3945-45a9-a01e-b29bfd058949>, lk 26.

alal, tööstuses, karjäärides), päästetöödel (nt metsapõlengud), autopesulad, keemiatööstus (nt tselluloositööstus, põlevkivitööstus), vesiviljelus, olmekasutus (nt individuaalelamud, *off-grid* kogukonnad). Siseriikliku regulatsiooni loomisel tuleb arvestada eelkõige Euroopa Liidu õigusaktide nõuetega. ELTL art 4 lg 2 e) kohaselt jagavad liit ja liikmesriigid pädevust keskkonna valdkonnas. ELTL art 2 lg 2 kohaselt, kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas liikmesriikidega jagatud pädevuse, võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta. Liikmesriigid teostavad oma pädevust ainult niivõrd, kui võrd liit ei ole oma pädevust teostanud. Euroopa Liidu tasandil ei ole reguleeritud muust valdkonnast kui asulareoveest pärineva vee taaskasutamist. Võetud meetmed peavad sellegipoolest olema kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, eelkõige aluslepinguga ning valdkonda reguleerivate direktiivide ja määrustega.

Oleme seisukohal, et võimalike taaskasutusvee päritolu- ja kasutusvaldkondade põhjaliku ja süstemaatilise õigusliku käsitluse aluseks peaks olema erinevate vee taaskasutuse süsteemide juurutamise vajaduse ja mõju hinnang, millega on kindlaks tehtud, millistes vee päritoluvaldkondades ja millisel viisil taaskasutusvee kasutamiseks näeb riik potentsiaali. See kehtib ka erinevatest allikatest pärineva vee (nt vihmavesi, kaevandus- ja karjäärivesi, asulareovesi) töötlemisel joogiveeks. Analüüsi valimis olnud riikidest taaskasutat kasutusel olnud vett otse joogiveena (*direct potable use*) vaid California. Joogivee tootmisega seonduv õiguslik regulatsioon vajab eraldi põhjalikku analüüsi nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õiguse kontekstis. Erinevate vee taaskasutuse süsteemide kasutuselevõtmise eesmärk ongi esmajoonel just tagada looduslikest allikatest pärineva joogikõlbliku vee olemasolu. VeeS § 88 kohaselt, kui joogivett ei jätku joogi- ja toiduvalmistamise vajaduse rahuldamiseks, on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus piirata joogivee tootmiseks kasutatava vee kasutamist muul otstarbel seni, kuni veevaru on taastunud vajaliku tasemeni. Seega lahendab veeseadus joogiveepuuduse nõudluse reguleerimise teel. Joogivee kättesaadavuse suurendamiseks on seadusandjal võimalik aga ka pakkumise poolt reguleerida, soodustades näiteks mujalt pärineva vee (sademevesi, taaskasutusvesi) kasutamist. Joogivee kättesaadavuse suurendamiseks on näiteks Ameerika Ühendriikides mõnes osariigis kehtestatud joogiveega kastmise piirangud (näiteks piirangud päevade ja nädalapäevade lõikes, mis põhinevad paaritu ja paaritu tänava-aadressil, samuti päevased kastmipiirangud).

Seoses nn *off-grid* veesüsteemide (joogivee saamiseks ja reovee ärajuhtimiseks kasutatakse süsteemi, mis ei sõltu ühisveevärgist, kuid nagu kõik korraldatud veesüsteemid, vajavad ka võrguvälised süsteemid veeallikat ja kohta, kuhu kasutusel olnud vesi suunata) kasutuselevõtmisega annavad regulatsioonile raamistiku asulareovee direktiiv ja joogivee direktiiv. Asulareovee direktiivi art 3 kohaselt tuleb kõik reoveekogumisalad inimekvivalendiga (ie) alates 2000 varustada asulareovee kogumissüsteemiga. Asulareovee direktiivi artiklis 3 täpsustatakse, et kui kogumissüsteemi rajamine on põhjendamatu, kuna sellest ei oleks keskkonnale tulu või see oleks liiga kulukas, kasutatakse individuaalseid või muid asjakohaseid süsteeme, mis tagavad keskkonnale sama kaitstuse taseme. Individuaalseid reovee kogumise süsteeme on võimalik kasutada nii piirkondades, mis ei asu reoveekogumisalal kui ka reoveekogumisaladel. Asulareovee direktiivi art 3 erand peab silmas aga just reoveekogumisalal, kus on kohustuslik rajada asulareovee kogumissüsteem (ie 2000 või suurem) eraldiseisva süsteemi rajamist. Joogivee direktiivi art 3 lg 3 b) kohaselt võivad liikmesriigid direktiivi kohaldamisalast välja jätta olmevee, mis pärineb isiklikust veevarustusest jõudlusega keskmiselt alla 10 m³ ööpäevas või mida kasutab vähem kui 50 inimest, välja arvatud juhul, kui selle veega varustamine toimub äri- või avalik-õigusliku tegevuse raames. Direktiivides sätestatud erandite tegemise võimalus ei tähenda seda, et liikmesriigid ei oleks kohustust võtta meetmeid, kui esineb oht inimese tervisele.

Mitmetes Euroopa Liidu riikides on kasutusel joogivee kõrval ka madalama kvaliteediga nn tarbevesi kasutamiseks nii majapidamistes kui ka avalikes hoonetes. Tarbevett võib kasutada näiteks tualettide loputamiseks, taimede kastmiseks, välisrajatiste kastmiseks ja selliste esemete puhastamiseks, mille suhtes ei kehti kõrged hügieeninõuded. Saksamaalt, kus sarnaselt Eestiga ei ole veepuudust, võib tuua näitena hallvee projekti Berliin-Kreuzbergis, kus esmakordselt Saksamaal varustatakse umbes 70 inimest kvaliteetse tarbeveega. Tarbevee kasutamine ei ole veeseadusega reguleeritud. Tarbevee tootmine ja kasutamine eelkõige avalikes kohtades ning ka suuremates kogukondades eeldab inimese ja keskkonna kaitse eesmärgil kindla regulatsiooni kehtestamist.

2.2. SADEMEVESI

VeeS § 129 lg 2 kohaselt on sademevesi sademetena langenud ning ehitiste, sealhulgas kraavide kaudu kogutav ja ärajuhitud vesi. Ehitiste on EhS § 3 lg 1 kohaselt inimtegevuse tulemusel loodud ja aluspinnasega ühendatud või sellele toetuv asi, mille kasutamise otstarve, eesmärk, kasutamise viis või kestvus võimaldab seda eristada teistest asjadest. Reoveeks loetakse ka ühisvoolsesse kanalisatsiooni juhitud sademevett (VeeS § 20), kuid sademevesi ei ole heitvesi (VeeS § 18 lg 2). Veeseadus kasutab sademevee kõrval ka mõistet vihmavesi (VeeS § 164 lg 6 ja § 278 lg 4), kuid ei defineeri seda.

Veeluba on kohustuslik, kui juhatakse sademevett suublasse jäätmekäitlusmaalt, tööstuse territooriumilt, sadamaehitiste maalt, turbatööstusmaalt ja muudest kohtadest, kus on saastatuse risk või oht veekogu seisundile (VeeS § 187 p 6). Seadusandja on jätnud õiguse rakendaja (Keskkonnaamet) hinnata, millistel juhtudel lisaks konkreetsetele loetletutele on vaja samuti veeluba sademevee suublasse juhtimiseks. Keskkonnaamet peab hindama, kas seaduses nimetatud „muudest kohtadest“ sademevee suublasse juhtimisel esineb saastatuse riski või ohtu veekogu seisundile. Muu koht võib olla näiteks elamurajoonist kokku kogutav sademevesi, mis suunatakse otse suublasse.⁷²

Seega, kui sademevee suublasse juhtimine ei toimu jäätmekäitlusmaalt, tööstuse territooriumilt, sadamehitiste maalt, turbatööstusmaalt või muust kohast, kus ei ole saastatuse riski või ohtu veekogu seisundile, siis on sademevee suublasse juhtimine lubatud ilma veeloata. Veeluba ei ole vaja, kui sademevesi juhatakse ära looduslike maastikuelementide kaudu (rohealad, viibetiigid, vihmaaiad, imbakraavid, muud looduslikud maastikukujunduslikud lahendused), vältides sademevee saastumist.⁷³ Kui sademevesi juhatakse ühiskanalisatsiooni, mis läheb sealt edasi reoveepuhastisse, siis veeseaduse kohaselt ei ole ka selliseks sademevee kogumiseks veeluba vaja.

Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et kuna sademevesi on ehitiste kaudu kogutav ja ärajuhitud vesi, siis ei ole võimalik veeluba nõuda sademevee suublasse juhtimisel, kui seda ei koguta ehitiste kaudu. Täpsemalt ei olegi sellisel juhul tegemist veeseaduse kohaselt sademeveega, sest VeeS § 129 lg 2 definitsiooni kohaselt on sademeveeks vesi, mida kogutakse ja juhatakse ära eraldi ehitiste kaudu.

VeeS § 129 lg 1 kohaselt tuleb sademevee käitlemisel eelistada lahendusi, mis võimaldavad sademeveest vabaneda selle tekkekohas, vältides sademevee reostumist. Veeseaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et veeseadus juhindub lähenemisest, mille kohaselt ei ole vee äravoolu tagamine planeerimisel enam peamine sademevee kogumise eesmärk ning et enne sademeveetorustike rajamist tuleks alati kaaluda võimalusi selle looduslähedasemaks ärajuhtimiseks.⁷⁴

Sademevee kasutamise puhul ei ole meie hinnangul õige käsitleda tegevust taaskasutamisenä, sest tegemist ei ole eelnevalt kasutuses olnud veega. Seda isegi juhul, kui sademevesi vajab kasutamiseks täiendavat puhastamist. Sademevee definitsioon ja ka veeseaduse seletuskiri rõhutavad seda, et sademevesi tuleb ära juhtida, jättes kõrvale selle kasulikul eesmärgi kasutamise võimaluse. Kuigi veeseadust tõlgendades saab jõuda järeldusele, et kodumajapidamistes sademevee kogumine on üldjuhul lubatud ilma veeloata, ei too regulatsioon seda võimalust esile. Ka ÜVVKS seaduse eelnõus pannakse rõhku just sellele, et sademevee tõhusam majandamine on vajalik üleujutuste vältimiseks. Sademevee kasutamine võimaldab aga vähendada lisaks veel ka joogivee kasutamist. Kogutud sademevett saab kasutada näiteks kastmiseks, autopesuks, aga ka majasiseselt WC loputusveena. Samuti võimaldab sademevee kogumine vähendada sademetest tingitud üleujutusi.

Kuigi ka praegu ei ole kodumajapidamistes sademevee kogumine ja kasutamine regulatsiooniga keelatud, on seadusandjal võimalik selle kasutamise soodustamiseks loetleda sademevee kogumise ja kasutamise

⁷² Veeseaduse eelnõu seletuskiri (643 SE), arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dffa90a61/Veeseadus>, lk 45.

⁷³ Samas, lk 32.

⁷⁴ Samas, lk 32.

ohutud viisid. Võimalik on teha sademevee kogumine ja kasutamine kindlatel juhtudel kohustuslikuks. Näiteks on võimalik avaliku võimu hoonete projekteerimisel teha kohustuslikuks sademevee kasutamise süsteemidega arvestamine. Nii on Flandrias (Belgia haldusüksus) sademevee kogumine uute hoonete omanikele kohustuslik. Ühepereelamute puhul peab kogumiskaevu maht olema vähemalt 5000 liitrit. Muude hoonete puhul, mille katusepindala on suurem kui 100m², kehtib reegel, et sademevee süsteemi maht peab olema 50 liitrit katusepinna ruutmeetri kohta, maksimaalselt 10 000 liitrit.⁷⁵

Sademevee otstarbekama kasutamise meetmena on samuti võimalik seadusega teha kohalikele omavalitsustele kohustuslikuks alates kindlatest (kriitilistest) põhjavee kasutamise mahtudest välja töötada sademevee kogumise ja kasutamise kava. Siiski tuleb juhtida tähelepanu sellele, et sellised seadusega loodud täiendavad kohustused peavad põhinema kindlatel põhjendatud vajadustel. Riik peab olema eelnevalt kindlaks teinud, et täiendavate reeglite loomine sademevee kogumiseks on keskkonnakaitse eesmärkidel vajalik. Lisaks on suuremahulisema regulatsiooni loomisel sademevee kogumise soodustamiseks oluline tähelepanu pöörata ka sellele, et erinevatelt pindadelt äravoolav sademevesi ei pruugi olla kodumajapidamises kasutamiseks ohutu. Ka pikemaajaliselt mahutisse seisma jäänud sademevesi ei pruugi olla kasutamiseks ohutu. Olenevalt kasutusvaldkonnast võib olla vajalik eraldi sademevee puhastamise süsteemide kasutuselevõtmine ning riigipoolne ulatuslikum reguleerimine.

Eestis kehtiv sademevee regulatsioon on üldises plaanis sarnane Saksa õigusele. Sademevee majandamisel seatakse Saksamaal esikohale sarnaselt Eestiga sademevee ärajuhtimise meetmeid, rõhutades eelkõige kaetud, vett mitte läbi laskvate pinnasega alade vähendamise vajadust, seejärel aurustumise soodustamist, immutamist ja alles seejärel sademevee kasutamist, vajadusel seda eelnevalt puhastades. Sademevesi on WHG-s defineeritud kui hoonestatud või pinnakattega aladelt äravoolavatest sademetest kogutud vesi (WHG § 54 lg 1 p 2) ning seda käsitletakse süstemaatiliselt koos reoveega (saksa k *Schmutzwasser*) heitveena (saksa k *Abwasser*). Sademevesi tuleb infiltreerida objekti lähedal, juhtida ära või juhtida otse või kanalisatsiooni kaudu veekogusse, ilma et see segunek reoveega, tingimusel, et sellega ei ole vastuolus ei veeseadused ega muud avalik-õiguslikud eeskirjad ega veemajandusalased vajadused (WHG § 55 lg 2). Liidumaad võivad sätestada, et sademevee ohutu ärajuhtimine on üks osa vee avalikust kasutamisest (WHG § 25 p 1). Nii sätestabki näiteks Brandenburgi liidumaa veeseadus (*Brandenburgisches Wassergesetz*, edaspidi **BbgWG**) igaüheõigusena sademevee kasutamise. BbgWG § 43 lg 1 kohaselt võib igaüks ilma loata või kooskõlastuseta vastavalt WHG §-le 25, eeldusel, et ei tekitata olulist ebasoodsat mõju veekogudele ning nende kallastele, pinnaveele – välja arvatud joogiveevarustuseks määratud aladel - kasutada ujumiseks, hingamist abistava vahendiga sukeldumiseks, käsianumatega vee võtmiseks, loomade jootmiseks, jääspordiks, pesemiseks, ning kuni 1500 kg vee väljasurvega ja ilma mootorita sõidukiga sõitmiseks. Sama kehtib ka saastamata sademevee ärajuhtimise kohta, kui see ei pärine ühiskasutatavalt või tööstuslikus kasutuses olevatelt aladelt. Berliinis on aga loodud sademevee majandamiseks eraldi asutus (saksa k *Regenwasseragentur*) ning ka seal on sademevee kasutamine, näiteks aia kastmiseks ja tarbeveena kasutamiseks lubatud eeldusel, et pädevat asutust on teavitatud. Igasuguste sademevee kasutamise süsteemide kasutuselevõtmisel tuleb üldiselt järgida Saksamaa veevarustuse üldtingimusi käsitlevat määrust (*Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser*, edaspidi **AVBWasserV**) ja joogivee määrusest (*Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch* ehk *Trinkwasserverordnung* edaspidi **TrinkwV**). Sademevee kogumise süsteemide kasutuselevõtmisest pädevate asutuste teavitamise kohustus tuleneb täpsemalt TrinkwV § 13 lg-st 4, mille kohaselt ettevõtja ja muu isik, kes on sellise veevarustusrajatise omanik, mis on ette nähtud joogiveekvaliteedita vee võtmiseks või tarnimiseks ja mis on majapidamises paigaldatud lisaks § 3 lg-s 2 sätestatud veevarustusrajatistele, peavad viivitamatult teavitama pädevat asutust nende olemasolust. Teavitamise kohustus tuleneb ka AVBWasserV-st. AVBWasserV § 3 lg 2 kohaselt peab enne sõltumatu veekogumissüsteemi rajamist klient sellest teavitama veevarustusettevõtet. Tarbija peab võtma asjakohased meetmed tagamaks, et tema enda süsteem ei saa mõjutada ühisveevärki. Seega on Saksamaal võimalik sademevee kasutamine kodumajapidamistes ja avalikes kohtades tualeti loputusveena, taimede

⁷⁵A. Outhuijse, I. H. Groninga and T. M. Brunings, Alleviating Water Scarcity Across the EU: The Contribution of the European Union's Proposal for a Regulation on Water Reuse in the Agricultural Sector, European Law Blog, veebis: <https://europeanlawblog.eu/2020/04/27/alleviating-water-scarcity-across-the-eu-the-contribution-of-the-european-unions-proposal-for-a-regulation-on-water-reuse-in-the-agricultural-sector/>.

niisutamisel, pindade puhastamiseks jm kohtades, kus ei ole vaja tagada joogiveekvaliteeti. Joogivee kvaliteeti nõutakse kõikide selliste kasutusviiside puhul, kus vee kvaliteet võib otseselt või kaudselt mõjutada tarbijate tervist (TrinkvW § 3 lg 1 a).

Ka Prantsusmaa võimaldab kasutada sademevett kodumajapidamiste tarbeks. Võimalus kasutada vihmavett tualettide varustamiseks, põrandate pesemiseks ja riiete pesemiseks elamutes või muudes sarnastes hoonetes laieneb ka avalikkust vastuvõtivatele asutustele. Sellise kasutamise kohta tuleb eelnevalt esitada deklaratsioon asjaomasele omavalitsusele.

2.3. KAEVANDUS- JA KARJÄÄRIVESI

Veeseadus ei defineeri kaevandus- ja karjäärivett. Määruse nr 61 § 2 lg 1 kohaselt on kaevandusvesi allmaakaevandusse kogunenud vesi, mis pumbatakse välja või juhitakse ära allmaakaevandusest, et hoida allmaakaevandus maavara kaevandamiseks piisavalt kuivana. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt on karjäärivesi pealmaakaevandusse kogunenud vesi, mis pumbatakse välja või juhitakse ära, et hoida pealmaakaevandus maavara kaevandamiseks piisavalt kuivana. Suublasse juhitud kaevandus- ja karjäärivesi peab vastama kaevandusvee saasteainete sisalduse kohta kehtestatud piirväärtustele ja veeloaga määratud heitkogustele. Kaevandus- ja karjäärivesi ei ole heitvesi (VeeS § 18 lg 2).

Kaevandus- ja karjäärivett on võimalik kasutada tööstusliku jahutusveena.⁷⁶ See eeldab vastavate ühendus- ja puhastusseadmete rajamist. Tegemist on kahe ettevõtte vahelise kokkuleppega. Vee majandamist reguleerib aga riik, seetõttu on oluline ka siin tagada regulatsiooniga vee nõuetelevastavus. Taaskasutusvee suuremahulise kasutamise korral on oluline meie hinnangul pinna- ja põhjaveevärrude ja vee kvaliteedi kontrollimiseks omada ülevaadet vee taaskasutamise olemasoleva olukorra osas ka kahe ettevõtte vahelise vee taaskasutamise korral. Juhul, kui vesi võib kokku puutuda inimestega, siis tuleb järgida ka tervisekaitsealaseid norme. Vee juhtimisel ühest ettevõttest teise tuleb tagada lekete vältimine. Igal juhul tuleb tagada kasutatud vee vastavus kehtestatud heite piirväärtustele vee looduskeskkonda tagasi juhtimisel. Sellisel juhul tuleb eraldi kehtestada ka taaskasutusvee keskkonda (suublasse) juhtimise nõuded.

VeeS § 187 p 4 kohaselt on veeluba vajalik jahutusvee suublasse juhtimisel. VeeS § 187 p 1 kohaselt on veeluba kohustuslik, kui võetakse pinnavett, sealhulgas jääd, enam kui 30 kuupmeetrit ööpäevas. Sama paragrahvi punkti 2 kohaselt on veeluba kohustuslik, kui võetakse põhjavett rohkem kui 150 kuupmeetrit kuus või rohkem kui 10 kuupmeetrit ööpäevas. Kuivõrd mõlemad osapooled (kaevandaja ja tööstusliku jahutusvee kasutaja) peavad omama veeluba, siis on võimalik üldiste vee taaskasutuse reeglite lisamise kõrval luua veeseadusesse võimalus täiendada veeluba kasutusel olnud vee taaskasutamise nõuetega.

Kaevandus- ja karjäärivett saab teoreetiliselt taaskasutada ka asulareovee taaskasutamisega sarnastel muudel eesmärkidel. Sellisel juhul on võimalik rakendada asulareovee taaskasutamise nõudeid (taaskasutusvee tootmiseks loa omamise kohustus, seire- ja kvaliteedi nõuded, lõppkasutaja loa või registreeringu nõue), sätestades asjakohased erandid kaevandus- ja karjäärivee taaskasutamisele. Kuivõrd asulareovee taaskasutamise peamised reeglid põhinevad Euroopa Liidu määrusel, mida siseriiklikult eraldi üle ei võeta (kohaldatakse määruse nõudeid), siis tuleb kaevandus- ja karjäärivee taaskasutamise korral kogu regulatsioon sätestada veeseaduses.

Hüpoteetilisel juhul, kus kaevandus- ja karjäärivett toodetakse lõpuks joogiveeks, peavad olema täidetud vähemalt joogivee direktiivi nõuded. Joogivee direktiivi kohaselt on liikmesriikidel kohustus tagada joogivee puhtus ja tervislikkus. Samas jätab joogivee direktiiv liikmesriikidele valiku, millisel viisil nõuetelevastavus tagatakse. Vastavalt ÜVVKS § 7 lg-le 1 on vee-ettevõtja kohustus varustada kinnistu veevärki ühisveevärgi kaudu veega. Kaevandus- ja karjäärivee joogiveeks töötlemisel vajab põhjalikumalt analüüsi ka see, milliseid muudatusi eeldab ÜVVKS, juhul kui veekäitlejaks on vee-ettevõtja kõrval kaevandus- ja karjäärivee taaskasutaja.

⁷⁶ C. Frayne, Industrial Water Reuse, 01.05.2011, veebis: <https://www.process-cooling.com/articles/86605-industrial-water-reuse>

2.4. JAHUTUSVESI

Valdava osa Eestis kasutatavast veest moodustab jahutusvesi (ligikaudu 80% suublasse juhitud veest). Energiasektor koos kaevandustega kasutab ca 85% kogu veest. Samuti moodustab enamuse suublasse juhitud veest jahutusvesi.⁷⁷ Sarnaselt kaevandus- ja karjääriveele ei defineeri veeseadus ka jahutusvett. Määruse nr 61 kohaselt on jahutusvesi üksnes jahutamiseks kasutatud vesi, kuhu kasutamise käigus ei lisandu saasteaineid ning mis juhitakse pärast kasutamist suublasse (§ 2 lg 3). Kuna antud juhul näeb sõnastus ette jahutusvee pärast kasutamist suublasse juhtimist, tuleks taaskasutamise võimaldamiseks sätet muuta.

VeeS § 18 lg 2 kohaselt ei peeta jahutusvett heitveeks, kuid jahutusvee suublasse juhtimiseks on samuti vajalik veeloa olemasolu (VeeS § 187 p 4). Suublasse juhitud jahutusvesi peab vastama kehtestatud jahutusvee saasteainesisalduse piirväärtustele ja veeloga või kompleksloaga määratud heitkogustele.

Jahutusvett on võimalik korduskasutada jahutusveena. Vee majandamisega seotud nõuded (vt ülal alapunkt 1.2.) ei reguleeri vee tsirkulatsiooni ettevõtte siseselt. Küll aga tuleb tagada kasutatud vee vastavus kehtestatud heite piirväärtustele vee looduskeskkonda tagasi juhtimisel. Juhul, kui vesi võib kokku puutuda inimestega, siis tuleb järgida ka tervisekaitsealaseid norme. Kasutusel olnud jahutusvee nõuetekohasel puhastamisel tuleb tagada ka lekete vältimine. Ülejäänud juhul tuleb tagada ettevõttel vee nõuetekohasus ja sobivus jahutamiseks. Välistada ei ole võimalik ka seda, et juba kasutusel olnud jahutusvett tuleb uuesti kasutamiseks töödelda ka seetõttu, et tehnoloogia vastaks PVT nõuetele.

Eeltoodust tulenevalt on meie hinnangul oluline, et vee taaskasutuse regulatsioon hõlmaks ka jahutusvee taaskasutamise nõudeid, juhul kui vastavad süsteemid kasutusele võetakse. Kuna jahutusvee kasutamiseks on vajalik veeloa olemasolu, siis on võimalik asjakohaste nõuetega täiendada veeluba.

2.5. VESIVILJELUSES KASUTATAV VESI

Keskkonnaministri 02.04.2020 määruse nr 17 „Vesiviljeluse veekaitsealused, sealhulgas vesiviljelusest lähtuva vee saasteainesisalduse piirväärtused ja suublasse juhtimise ning seire nõuded“ (edaspidi **määrus nr 17**) § 2 täpsustab selle, mis on vesiviljeluskasvandus eraldi kasvatatavate organismitüüpide järgi ning veekasutuse tüübi järgi. Suublasse juhitud vesiviljelusest pärit vesi peab vastama saasteainete sisalduse kohta kehtestatud piirväärtustele. Määruse nr 17 § 2 lg 3 eristab eraldi vesiviljeluskasvandust, mis on korduva veekasutusega, kus kasutatakse pinna- või põhjavett ning kus vesi on vähemalt 90% ulatuses korduvkasutuses ning seda puhastatakse mehaaniliselt ja bioloogiliselt.

Juhul, kui vett kasutatakse aquapoonikas – kalakasvandusest pärinev vesi suunatakse taimedele, kes omakorda puhastavad vett ja see suunatakse tagasi kalakasvatuse – kehtib ka siin reegel, et tuleb tagada keskkonna, inimese ja loomade tervise ohutus. Sellel eesmärgil kehtestatud nõudeid tuleb täita. Kui vesiviljelusest pärit vesi juhitakse suublasse, peab see vastama kehtestatud heite piirväärtustele. Kui taimedele suunatud vesi saab imbuda pinnase kaudu põhjavette, peab see samuti vastama kindlatele nõuetele.

VeeS § 187 p 15 kohaselt on veeluba kohustuslik, kui arendatakse vesiviljelust toodangu juurdekasvuga rohkem kui üks tonn aastas. Registreerida tuleb vesiviljelus toodangu juurdekasvuga kuni üks tonn aastas, kui vesiviljelusehitise veesüsteem on pinnaveekoguga ühenduses (VeeS § 196 lg 2 p 6). Leiame, et siin ei pruugi olla vaja eraldi luba taaskasutusvee tootmiseks, vaid piisab, kui on võimalus veeloa sätestada vee taaskasutamise tingimused. Süsteemi kasutuselevõtmine eeldab riskihinnangu olemasolu. Sarnaselt tuleks ka siin olenevalt tegevuse mahust eristada veeluba taaskasutusvee tootmiseks ja registreerimise kohustust.

⁷⁷ OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus - Heitvee taaskasutuse potentsiaali ning mõjude analüüsimine. Lisa 1: Metoodika, Tallinn: 2021, Lk 11.

KOKKUVÕTE

Vee taaskasutuse määrase Eesti õiguskorras rakendamiseks vajalik regulatsioon tuleb sätestada veeseaduses. Veeseaduses vajalike muudatuste ulatus sõltub sellest, millises ulatuses soovib seadusandja vee taaskasutamist reguleerida. Juhul, kui riik ei piirdu vee taaskasutuse määrase rakendamiseks sobiva minimaalse normistiku loomisega, vaid luuakse regulatsioon ka muust valdkonnast pärineva vee taaskasutamiseks, siis on meie hinnangul muudatuste hulk sedavõrd ulatuslik, et on vajalik lisada veeseadusesse eraldi jaotis, mis käsitleb vee taaskasutamise küsimusi. Normitehniliselt sobivad muudatused 6. peatüki „Vee kasutamise ja kaitse nõuded“ eraldi jaoks 8¹, pärast 8. jagu „Reoveesette kasutamine“.

Juhul, kui riik piirduv vaid vee taaskasutuse määrase rakendamiseks sobiva minimaalse normistiku loomisega, siis on analüüsist nähtuvalt vajalik täiendada veeloa nõudeid taaskasutusvee tootmise loa nõuetega. Alternatiivselt on seadusandjal võimalik välja töötada iseseisev taaskasutusvee tootmise loa reeglistik (loa sisu nõuded ja menetlus). Kindlasti on vaja reguleerida ka lõppkasutaja ehk põllumajandusettevõtja tegevust, kes taaskasutusvett põllumajandusliku niisutuse eesmärgil kasutab. Analüüsi kohaselt võiks lõppkasutaja tegevus olla käsitletud eelkõige veekeskonnariskiga tegevusena. Juhul, kui taaskasutusvee süsteemi juurutamise analüüsist nähtub, et Eestis ei saa olema taaskasutusvee tootja selle jaotaja, hoiustaja ja transportija, siis on vaja kehtestada nõuded ka nende isikute tegevusele.

Nõuetekohase taaskasutusvee kvaliteedi tagamiseks on analüüsist nähtuvalt seadusandjal vaja volitada valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama vähemalt:

- a) riskijuhtimiskavale esitatavad täiendavad nõuded;
- b) täiendavad taaskasutusvee kvaliteedi kriteeriumid (saastenaõtjad ja nende piirväärtused);
- c) taaskasutusvee seire nõuded.

Juhul, kui riik otsustab kindlatel aladel taaskasutusvee kasutamise keelata, siis tuleb vastavad keelunormid veeseaduses sätestada. Seaduse tasandil võib olla vajalik ka üldiste reeglite kehtestamine taaskasutusvee kasutamiseks (üldised ettevaatusmeetmed). Reeglite väljatöötamisel on siiski oluline silmas pidada, et ELTL art 288 teise lõike kohaselt on määrus tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Määruse rakendamiseks on vajalik sõnastada vääртекоosseisud.

Juhul, kui riik otsustab laiendada asulareovee taaskasutamise valdkondi, siis on õige ka sellistel juhtudel nõuda sarnase taaskasutusvee tootmise loa olemasolu. Riik peab sõnastama valdkonnad ja täpsemad nõuded vee taaskasutamiseks, sest vee taaskasutuse määrus ei reguleeri vee kvaliteedi ja seire nõudeid asulareovee taaskasutamisel muudes valdkondades kui põllumajanduslik niisutus.

Piirdudes kitsalt vaid vee taaskasutuse määrase rakendamisega, ei ole vajalik analüüsist nähtuvalt kasutusele võtta uusi termineid. Vee taaskasutuse määrus defineerib eraldi mõisted, mida kohaldatakse ka määruse rakendamisel. Juhul, kui riik otsustab laiendada vee taaskasutuse alast regulatsiooni, siis võib osutada vajalikuks ka eraldi mõistete defineerimine siseriiklikult.

Selleks, et süsteem tööle hakkaks, peab meie hinnangul esmalt esinema riiklik vajadus asulareovee taaskasutamise järele. Seejärel peab riik soodustama taaskasutusvee kasutuselevõtmist erinevate meetmete kaudu. Kui riigile võib olla vee taaskasutuse süsteemi väljatöötamine parem võimalus juhtida veemajandusalast poliitikat ning tagada keskkonnakvaliteedi eesmärkide täitmine ja kvaliteetse joogivee olemasolu, siis erasikuid motiveerib taaskasutusvett kasutama eelkõige võimalus majanduskuludelt kokku hoida. KeTS § 10 lg 2 p 2 kohaselt ei nõuta vee erikasutusõiguse tasu, kui vett võetakse põllumajandusmaa, sealhulgas katmikalade niisutamiseks. Olemasoleva õigusliku raamistiku kohaselt puudub seega põllumajandusettevõtjal muu motivatsioon kui vabatahtlik keskkonnahoidlik käitumine, taaskasutusvee kasutuselevõtuks. Süsteemi kasutuselevõtmist on võimalik soodustada nii õiguslike kui ka majanduslike meetmetega. Vee taaskasutuse määrus võimaldab riigil otsustada, et määrust esialgu ei kohaldata.

Vee taaskasutuse määruse rakendamata jätmise ei välista täiendavaid regulatsioone, mis soodustavad vee kordus- või taaskasutamist. Vee taaskasutuse määrus reguleerib ainult asulareovee taaskasutamist põllumajandusliku niisutuse otstarbel. Määruse regulatsioon ei kohaldu tööstuslikust allikast pärineva reovee taaskasutamisele. Samuti on võimalik riigil soodustada meetmetega sademevee kasutamist ning muudest allikatest kui reovesi pärineva vee taaskasutamist.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. K. Asemissen, jt. Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht 3. Auflage, C.H.BECK: 2022
2. D. Bixio jt. Water Reuse System Management Manual, SQUAREC, 2006, veebis: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b1912e31-3945-45a9-a01e-b29bfd058949>
3. Commission for the Environment, Climate Change and Energy. Water Reuse – Legislative Framework in EU Regions, veebis: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Water-reuse.pdf>
4. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive. Guidelines on Integration Water Reuse into Water Planning and Management in the context of the WFD, veebis: https://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines_on_water_reuse.pdf
5. Council of the European Union. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on minimum requirements for water reuse. General Approach. 17 June 2019. veebis: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10278-2019-INIT/en/pdf>
6. DG ENV.- Optimising water reuse in the EU, Final report – Part I Prepared for the European Commission, veebis: https://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/BIO_IA%20on%20water%20reuse_Final%20Part%20I.pdf
7. H. Dörner jt Bürgerliches Gesetzbuch: BGB, 11. Auflage, C.H.BECK: 2021, § 90, Rn 2.
8. M. Helmecke, J. Rechenberg. Ringen um eine europäische Regelung für Wasserwiederverwendung, Zeitschrift für Umweltrecht, 2017/10, veebis: https://www.zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/Standpunkt_ZUR_17_10.pdf
9. OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus, Heitvee taaskasutuse potentsiaali ning mõjude analüüsimine, Tallinn 2021
10. Eesti 7. kliimaaruanne, veebis: <https://www.envir.ee/kliima/kliima/kasvuhoonegaasid-eestis#riiklikud-kliimaarua>
11. European Commission, Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, veebis: https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf
12. Fluence News Team, Israel Leads World in Water Recycling, veebis: <https://www.fluencecorp.com/israel-leads-world-in-water-recycling/>
13. C. Frayne, Industrial Water Reuse, veebis: <https://www.process-cooling.com/articles/86605-industrial-water-reuse>
14. O. Kask jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid, 2. täiendatud väljaanne, 2015 § 4. Veebis: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/1-ptk/2-jagu/pg-4>
15. Konkurentsiamet. Veeteenuse hinna arutamise soovituslikud põhimõtted. veebis: <https://www.konkurentsiamet.ee/et/vesi-soojus/vesi/hindade-kooskolastamine>
16. K. Larenz and C.-W. Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft. 3., Neubearb Aufl, [Studienausgabe], Springer: 1995
17. T. Navarro, Water reuse and desalination in Spain – challenges and opportunities, Journal of Water Reuse and Desalination, 2018 Volume 8, Issue 2, veebis: <https://iwaponline.com/jwrd/article/8/2/153/38035/Water-reuse-and-desalination-in-Spain-challenges>
18. M. Triipan, Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 5, veebis: https://pohiseadus.ee/sisu/3474/paragrahv_5
19. B. J. Takashi, A.T. Asano, Water Reuse: An International Survey of Current Practice, Issues and Needs, Water Intelligence Online/2008, veebis: https://www.researchgate.net/publication/230887816_Water_Reuse_An_International_Survey_of_Current_Practice_Issues_and_Needs
20. P. Varul jt. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne I osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2014.
21. P. Varul jt. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kommenteeritud väljaanne, Tallinn: Kirjastus Juura, 2010
22. P. Varul jt. Võlaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne II osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2019
23. P. Varul jt. Võlaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne III osa, Tallinn: Kirjastus Juura, 2020

24. A. S. Pereira Santos, V. Pachawo Progress on legal and practical aspects on water reuse with emphasis on drinking water – an overview, *Water Supply*, Volume 22, Issue 3, veebis: <https://iwaponline.com/ws/article/22/3/3000/85672/Progress-on-legal-and-practical-aspects-on-water>
25. L.A. Sanz, B. M. Gawlik, Water Reuse in Europe. Relevant guidelines, needs for and barriers to innovation. A synoptic overview, 2014., veebis: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC92582>
26. W. Seis, B. Lesjean jt - Rahmenbedingungen für die umweltgerechte Nutzung von behandeltem Abwasser zur landwirtschaftlichen Bewässerung, veebis: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_34_2016_rahmenbedingungen_fuer_die_umweltgerechte_nutzung_von_behandeltem_abwasser_0.pdf
27. Dr. C. Stresemann. Münchener Kommentar zum BGB 9. Auflage 2021.
28. A. Outhuijse, I. H. Groninga and T. M. Brunings, Alleviating Water Scarcity Across the EU: The Contribution of the European Union's Proposal for a Regulation on Water Reuse in the Agricultural Sector, *European Law Blog*, veebis: <https://europeanlawblog.eu/2020/04/27/alleviating-water-scarcity-across-the-eu-the-contribution-of-the-european-unions-proposal-for-a-regulation-on-water-reuse-in-the-agricultural-sector/>
29. Umwelt Bundesamt.- New EU Regulation on Minimum Requirements for Water Reuse. 19.05.2021, veebis: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/water/water-resource-management/water-reuse/new-eu-regulation-on-minimum-requirements-for-water#perspective-of-the-german-environment-agency->
30. H. Veinla, jt Keskkonnaõigus. Õigusteaduse õpik. Tallinn: Kirjastus Juura, 2016
31. P. Westermann. Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage, C.H.BECK: 2019

Euroopa Liidu õigusaktid

32. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2020/2184, 16. detsember 2020, olmevee kvaliteedi kohta (uuesti sõnastatud)
33. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta
34. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta
35. Komisjoni 25. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 142/2011, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1069/2009, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete tervise-eeskirjad, ja nõukogu direktiivi 97/78/EÜ seoses teatavate selle direktiivi alusel piiril toimuvast veterinaarkontrollist vabastatud proovide ja näidistega
36. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1069/2009, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete tervise-eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1774/2002 (loomsete kõrvalsaaduste määrus)
37. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/105/EÜ, mis käsitleb keskkonnakvaliteedi standardeid veepoliitika valdkonnas ning millega muudetakse nõukogu direktiive 82/176/EMÜ, 83/513/EMÜ, 84/156/EMÜ, 84/491/EMÜ, 86/280/EMÜ ja tunnistatakse need seejärel kehtetuks ning muudetakse direktiivi 2000/60/EÜ (ELT L 348, 24.12.2008, lk 84).
38. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/60/EÜ, 23. oktoober 2007, üleujutusrisi hindamise ja maandamise kohta (üleujutuste direktiiv).
39. Komisjoni 19. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1881/2006, millega sätestatakse teatavate saasteainete piirnormid toiduainetes
40. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/118/EÜ, mis käsitleb põhjavee kaitset reostuse ja seisundi halvenemise eest
41. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. veebruari 2006. aasta direktiiv 2006/7/EÜ, mis käsitleb suplusvee kvaliteedi juhtimist ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 76/160/EMÜ

42. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. jaanuari 2005. aasta määrus (EÜ) nr 183/2005, millega kehtestatakse söödahügieeni nõuded
43. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. veebruari 2005. aasta määrus (EÜ) nr 396/2005 taimses ja loomses toidus ja söödas või nende pinnal esinevate pestitsiidide jääkide piirnormide ja nõukogu direktiivi 91/414/EMÜ muutmise kohta
44. Komisjoni 15. novembri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 2073/2005 toiduainete mikrobioloogiliste kriteeriumide kohta
45. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 852/2004 toiduainete hügieeni kohta
46. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik
47. Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest
48. Nõukogu direktiiv, 21. mai 1991, asulareovee puhastamise kohta (91/271/EMÜ)

Standardid, suunised, teatised, tegevuskavad, seletuskirjad

49. Komisjoni teatis Suunised, millega toetatakse vee taaskasutuse miinimumnõudeid käsitleva määruse (EL) 2020/741 kohaldamist (2022/C 298/01)
50. Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile nõukogu direktiivi 91/676/EMÜ (veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest) rakendamise kohta liikmesriikide 2016.-2019. aasta aruannete põhjal, Brüssel, COM(2021) 1000 final
51. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele ELi ringmajanduse loomise tegevuskava COM(2015) 614 final
52. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele, Euroopa veevarude kaitsmise kava, Brüssel, 14.11.2012, COM(2012) 673 final.
53. ISO 22449-2:2020 Use of reclaimed water in industrial cooling systems
54. ISO 20670:2018 – vee taaskasutus – mõisted
55. USEPA, 2012 Guidelines for Water Reuse – EPA/600/R-12/618, veebis: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2019-08/documents/2012-guidelines-water-reuse.pdf>
56. Veeseaduse eelnõu seletuskiri (643 SE), veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/80f09d63-11a3-4055-8b3b-a23dffa90a61/Veeseadus>
57. Veeseaduse muutmise seaduse eelnõu (287 SE) seletuskiri, veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06025730-06cb-90a6-5b37-ac92c22f9c4b/Veeseaduse%20muutmise%20seadus>
58. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus 523 SE, seletuskiri, veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c24f786b-1494-43fd-a602-3cca08b8a396>

Kasutatud välisriikide õigusaktid

59. Abwassertverordnung, veebis: <https://www.gesetze-im-internet.de/abwassertv/BJNR007500980.html>
60. Brandenburgisches Wassergesetz, veebis: <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwg>
61. Code de l'environnement, veebis: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006074220/>
62. Code général des collectivités territoriales, veebis: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006180989/#LEGISCTA000006180989
63. Ministère de la Transition Écologique, Décret no 2022-336 du 10 mars 2022 relatif aux usages et aux conditions de réutilisation des eaux usées traitées, veebis: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=1abv-fuex0tOZ-2zc99cu--nam6aCtsqM2LdqyWZyGE=>

64. Spanish regulation for water reuse – Royal Decree 1620/2007 of 7 December, veebis (inglise keeles): [https://www.iwa-network.org/filemanager-uploads/WQ_Compndium/Database/Selected_guidelines/042_2.pdf](https://www.iwa-network.org/filemanager/uploads/WQ_Compndium/Database/Selected_guidelines/042_2.pdf)
65. Trinkwasserverordnung, veebis: https://www.gesetze-im-internet.de/trinkwy_2001/BJNR095910001.html
66. Wasserhaushaltsgesetz, veebis: https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/

Kohtulahendid

67. Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-525/20
68. Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-525/12
69. Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-252/05
70. Riigikohtu otsus kohtuasjas 3-15-443
71. Riigikohtu otsus kohtuasjas 3-2-1-131-14
72. Riigikohtu otsus kohtuasjas 3-2-1-125-10
73. Riigikohtu otsus kohtuasjas 3-2-1-164-09
74. Riigikohtu otsus kohtuasjas 3-2-1-25-08