

18.1.2017

Vesivarojen käyttöön ja hoitoon
liittyvien tehtävien hoidon järjestäminen
maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla
osahanke E

VESIHUOLTOON, VEDENHANKINTAAN JA POHJAVESIIN LIITTYVÄT VALVONTA- JA EDISTÄMISTEHTÄVÄT

Katri Vasama
Lauri Ahopelto
Timo Kinnunen
Kaija Joensuu
Jarkko Rapala
Raili Venäläinen
Juhani Gustafsson
Ritva Britschgi
Jarmo Siekkinen

Sisällys

1. Johdanto.....	3
2. Tehtävien hoidon kehittämisen vaihtoehdot vesihuollon viranomaistehtävien osalta	4
2.1. ELY-keskusten rooli strategisena alueellisena toimijana.....	4
2.2. Tehtävien järjestäminen maakunnissa.....	7
2.3. ELY-keskusten näkemyksiä maakuntaudistuksen vaikutuksista tehtävien hoidon järjestämisessä ..	8
2.4. Pohjavesitehtävien järjestäminen maakunnissa.....	8
2.5. ELY-keskusten näkemyksiä maakuntaudistuksen vaikutuksista tehtävien hoidon järjestämisessä ..	9
3. Tiedonhallintaan ja digitalisaatioon liittyvät toimenpide-ehdotukset	10

1. Johdanto

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 4.3.2015 hankkeen (VETO) selvittämään vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvien tehtävien hoidon järjestämistä ELY-keskuksissa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Hankkeen tarkoituksena on asianomaisten ministeriöiden (MMM, TEM, YM), aluehallinnon, Metsähallituksen sekä keskeisten virastojen ja laitosten yhteistyönä valmistella lyhyen ja pitkän aikavälin ehdotukset tehtävien hoidon järjestämiseksi ottaen huomioon käytettävissä olevien voimavarojen väheneminen ELY-keskuksissa ja toimintaympäristön muutokset. Hankkeen tehtävää laajennettiin myöhemmin palvelemaan myös maakuntauudistuksen valmistelua. Tavoitteena on turvata vesiluonnonvaroihin liittyvien asiantuntijaviranomaisten toiminnan jatkuvuus Suomessa.

Tässä raportissa on esitetty yhteenveto, johtopäätökset ja vaihtoehtoja jatkotoimenpiteiksi vesihuoltoon, vedenhankintaan ja pohjavesien käyttöön ja hoitoon liittyvissä tehtävissä. Tarkemmat kuvaukset tehtävistä, taustoista ja tehtäviin liittyvistä muutospaineista löytyvät taustadokumenteista, jotka ovat liitteinä:

1. Taustamuistio: Vesihuoltolainmukaiset valvonta-, edistämis-, ja kehittämistehtävät ELY-keskuksissa
2. Pohjavesiin liittyvät tehtävät ELY-keskuksissa
3. Säädökset, velvoitteet ja muutokset toimintaympäristössä

2. Tehtävien hoidon kehittämisen vaihtoehdot vesihuollon viranomaistehtävien osalta

2.1. ELY-keskusten rooli strategisena alueellisena toimijana

Toimiva vesihuolto on yhteiskunnan perustoiminto. Osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista tavoitteena on, että puhtaan veden saatavuus sekä terveyden- ja ympäristönsuojelulain kannalta asianmukainen jätevesihuolto on varmistettu. Vesihuollon turvaaminen on keskeistä myös terveydenhuollon ja ruokahuollon toimivuudelle.

Puhtaan veden saatavuus on ehto myös alueelliselle elinvoimaisuudelle. Laadukas käyttövesi sekä asianmukainen jätevesien käsittely luovat keskeisen alueellisen kilpailukykytekijän vesi-intensiiviselle elinkeino-toiminnalle sekä mm. matkailulle.

ELY-keskuksilla on keskeinen rooli vesihuollon alueellisessa ja siihen liittyvässä strategisessa edistämässä. Toimintaympäristön muutosten myötä ELY-keskusten asiantuntijarooli tulee korostumaan entisestään. Keskeisiä toimintaympäristöön vaikuttavia rakenteellisia muutostekijöitä ovat mm. lainsäädännölliset muutokset, luopuminen valtion vesihuoltotoimenpiteisiin kohdentamasta tuesta sekä valtion aluehallinnon uudistus.

Puolueettomana alueellisena toimijana ELY-keskusten tehtävänä on mm.

- varmistaa vesihuollon ja alueiden käytön yhteensovittaminen
- edistää vedenhankinnan ja -jakelun toimintavarmuutta
- edistää ja valvoo pinta- ja pohjavesivarojen kestäväää käyttöä
- edistää ja ylläpitää alueellisten toimijoiden (kunnat, vesihuoltolaitokset, viranomaiset, elinkeinoelämä jne.) yhteistyötä vesihuollon järjestämisessä
- edistää uusien yhteistyömallien toteutumista ja käyttöönottoa vesihuollon toteuttamisessa ja kehittämisessä
- edistää vesihuollon järjestämistä suurempina, kuntarajat ylittävinä kokonaisuuksina
- edistää uusien kestävien ratkaisujen ja mahdollisuuksien syntyä yhteistyössä kuntien ja vesihuoltolaitosten kanssa (uudet tekniikat, ravinteiden ja energian talteenotto ...)
- varmistaa vedenhankinnan ja pohja- ja pintaveden suojelun tarpeet osana kaavoitusta ja maankäytön suunnittelua
- huolehtia pohjavesiä ja vesihuoltoa koskevasta suunnittelusta osana vesien- ja merenhoitoa
- huolehtia riittävästä maaperä- ja pohjavesiselvityksistä sekä pohjavesitiedon hankinnasta, saatavuudesta ja käyttökelpoisuudesta maakuntien, kuntien, toiminnanharjoittajien ja asukkaiden tarpeisiin
- edistää viranomaisyhteistyötä pinta- ja pohjavesirikien arvioinnissa ja hallinnassa (mm. WSP, talousveden turvallisuusohjelma) sekä turvata raakaveden käyttökelpoisuus yhdyskunnille ja elinkeino-toiminnalle koko vedentuotantoketjussa
- edistää pohjavesialueiden suojelusuunnittelua sekä suojelusuunnitelmien ja suoja-aluepäätösten toimeenpanoa
- valvoo vesihuoltolain sekä muun vesihuoltoon ja pohjavesiin liittyvän lainsäädännön tavoitteiden toteutumista

Vesihuollon kehittämistä tulee suunnitella osana laajempaa alueiden käyttöä ja yhteiskunnan toimivuutta. Keskeisenä strategisena toimintalinjana on, että verkostoja yhdistämällä ja vesihuolto-organisaatioiden koamisella suuremmiksi kokonaisuuksiksi parannetaan vesihuoltolaitosten toimintavarmuutta häiriötilanteissa sekä vaikutetaan osaamisen ja resurssien säilymiseen. Rohkealla uusien tekniikoiden käyttöönotolla voidaan tukea toimialan yritysten menestymistä.

Tulevaisuudessa alueiden vesihuolto- ja pohjavesitehtävissä painottuvat:

- pienten laitosten toimintaedellytysten edistäminen ja osaamisen vahvistaminen
- vesihuoltolaitosten organisaatioiden kehitys
- aluekehityksen, väestörakenteen muutoksen ja kaupungistumisen haasteet
- haja-asutuksen vesihuollon turvaaminen
- digitalisaation hyödyntäminen sekä työkalujen kehittäminen mm. riskienarviointiin
- veden kierrättäminen sekä muu tekniikan kehitys
- biotalous
- ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja varautuminen
- varautumisen viranomaisyhteistyö
- saneerausvelka ja kustannusten kattaminen
- hulevesien hallinta osana kaavoitusta ja maankäytön suunnittelua

Tehtävien hoidon toimenpide-ehdotukset

E1: Vesihuollossa ja vedenhankinnassa korostuu tarve alueelliseen ja strategiseen edistämiseen valvonnan rinnalla. Alueiden asiantuntijarooli on tarpeen jatkossakin mm. ylikunnallisen yhteistyön ja vesihuollon toimintavarmuuden varmistamiseen.

E2: Vesihuoltosektori on tärkeä biotalouden toimija. Vesihuollossa on paljon mahdollisuuksia ravinteiden ja energian talteenottoon, yhteistyöhön teollisuuden kanssa sekä vesiosaamisen vientiin. ELY-keskuksen roolina on toimia aktiivisena kumppanina vesihuoltoon ja pohjavesiin liittyvässä liiketoiminnan edistämässä.

E3: ELY-keskusten vesihuollon ja pohjavesiasioiden kehittämisen lähtökohtana on oltava ensisijaisesti tehtävien hyvän hoidon edellytysten turvaaminen. Kehittämisessä on otettava huomioon maakuntaudistus. Ratkaisuissa tulee etsiä synergiaa muiden maakuntiin siirtyvien, vesihuoltoon liittyvien tehtäväkokonaisuuksien välillä sekä selventää työnjako valtion lupa- ja valvontaviraston kanssa. Erityisesti ympäristöterveydenhuollon järjestämisen kanssa voi löytyä synergiaetuja.

E4: ELY-keskusten vesihuolto- ja pohjavesiresurssit ovat niukat, joten strategisten asiantuntijatehtävien turvaamiseksi maakuntien on joko tehtävä yhteistyötä tai järjestettävä lisäresursseja tehtävien hoitoon ottaen huomioon ehdotuksen 3 mukaiset mahdolliset synergiaedut.

E5: Vesihuollossa ja pohjavesiasioissa on tarvetta verkostomaisen toimintatavan kehittämiseen, vaikka varsinaiset keskittämiset eivät olekaan tarpeen. SYKE vastaa osana ympäristötiedon hallintaa vesihuoltoon ja pohjavesiin liittyvästä tiedonhallinnasta. Pohjavesitiedon hankinnassa ja hallinnassa on tarve kehittää yhteistyötä erityisesti GTK:n ja muiden maaperätutkimuksia tekevien kanssa.

E6: Pohjavesitehtävissä korostuvat vesienhoitoon liittyvät tehtävät, minkä vuoksi pohjavesiosaaminen alueella säilyy osana vesitalous- ja vesiensuojelutehtävien hoitoa sekä maakunnan suunnittelua.

2.2. Tehtävien järjestäminen maakunnissa

Hallitus linjasi 5.4.2016 maakuntien tehtävien osalta, että maakunnan tehtävänä ovat erikseen säädettävät vesihuollon edistämisen ja suunnittelun tehtävät. Tämän lisäksi maakunnat vastaavat ympäristöterveydenhuollosta sekä meren- ja vesienhoidosta. Maakuntalakiluonnoksen (27.6.2016) mukaan maakunnassa tulee olemaan maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Maakunnat organisoivat itse toimintansa. Alla olevassa taulukossa on esitetty etuja, synergioita ja haasteita maakuntiin siirtyvien tehtävien hoidon järjestämisessä.

Yhteistyön varmistaminen maakunnassa yli toimielinrajojen	
Edut	Haasteet
ELY -keskuksen tehtävät siirtyvät maakuntiin ja talousveden valvonta hallinnollisesti STM:n sekä Valvonta- ja lupaviraston alaisuudessa osana ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta	viranomaisten verkostoitumista ja integraatiota ei välttämättä tapahdu, jos organisaatio ei edistä sitä ja eri viranomaisten yhteistyö esim. riskinarvioinnissa riippuu jatkossakin viranomaisten halusta tehdä yhteistyötä
voidaan saavuttaa synergiaetuja maakunnissa yli organisaatorajojen (myös alueidenkäyttö, pelastustoimi, muu vesitalous ja vesienhoito) edellytyksenä kuitenkin viranomaisten yhteinen tahtotila	vesialan tietämys ja eri näkökulmien kohtaaminen: alueelliset erityispiirteet ja vedenkäytön tarpeet eivät välttämättä kohtaa toisiaan, jolloin tieto ei siirry tarvittavissa määrin eteenpäin
	yhteistyö pitää rakentaa erikseen usean eri toimielimen välille
alueellisten erityispiirteiden huomioiminen pysyytään turvaamaan	vedenoton ja jätevedenpuhdistamoiden valvonta kootaan ELY-keskuksista valtion lupa- ja valvontavirastoon eli se jää valtion tehtäväksi
Maakunnan tehtävien hoidon tavoitteena synergiaetujen saavuttaminen	
helpottaa verkostoitumista, eri näkökannat ja asiantuntemus ovat tiedossa	eri lakien ja asetusten toimeenpaneminen voi tuottaa vaikeuksia ja eroja näkökannoissa
tietämys alueen/maakunnan ominaispiirteistä, niitä koskevista uhkista ja toisaalta tarpeista ja kehittämisestä tiedossa	hankalissa kysymyksissä voi tulla arvovalta asetelma, minkä ministeriön/toimeenpanevan ylemmän viranomaisten ohjeita sovelletaan
edistää merkittävästi riskinarviointia, tiedonhallintaa ja tarveharkintaa	vaatii asennemuutosta, tahtotilaa edistää kokonaisuutta
synergiaedut ja maakuntaan koottu rahoitus tuovat lisäresursseja ja tietämystä toimintaan	vaatii johdolta kypsyyttä johtaa moniammattilaisia vesiasiantuntijoita
<u>Mahdollisuus:</u> jos maakunnassa opitaan toimimaan moniammattimaisesti, integroimaan eri hallinnonalojen tehtävät, niin alueellisesti pystytään hoitamaan asiat joustavasti ja paremmin.	kuntien vesiasioita hoitaneet terveydensuojeluviranhaltijat voivat tuntea olevansa ilman johdon tukea, jos toimielin katsotaan olevan entisen maakunnan liiton tai ELY -keskuksen jatke
	usean hallinnonalan tehtävien hoito on haaste, pitää olla hyvin selvillä, mistä asioista kukin hallinnonala vastaa. Toisaalta ELY-keskuksissa ei ole vesihuoltotehtävissä ollut ongelmia kahden ministeriön (MMM ja YM) ohjauksessa

2.3. ELY-keskusten näkemyksiä maakuntauudistuksen vaikutuksista tehtävien hoidon järjestämisessä

ELY-keskuksen vesihuoltotehtävä on tällä hetkellä tärkeä osa valtion aluehallintoa. ELY-keskuksissa pidetään tärkeänä, että yleisen edun valvonta ja alueellisen vesihuollon kehittämisen taso säilyvät tehtävien hoitoa uudistettaessa. Muussa tapauksessa vaarana on vesihuollon yleisen kehityksen loppuminen ja jopa taantuminen puolueettoman laajempia kokonaisuuksia hallitsevan asiantuntijatahon puuttuessa. Toisaalta vesihuoltoavustusten ja valtion vesihuoltotöiden loputtua hankkeiden rahoitukseen käytetystä resurssista vapautuu enemmän resursseja niin muuhun edistämistyöhön kuin valvontaankin vaikka henkilöstön viimeaikainen eläköityminen ja tuottavuustoimet ovat vähentäneet useissa ELY-keskuksissa myös tätä resurssia.

Maakuntauudistuksen tuomat muutokset eivät muuta sidosryhmäkenttää merkittävästi. Entinen maakuntaliittojen ja ELY-keskusten välinen kanssakäyminen vesihuoltoasioissa vain muuttuu aluehallintoyksikön sisäiseksi toiminnaksi.

Maakuntauudistuksen seurauksena on todennäköistä, että alueellisten vesihuoltotehtävien toiminta-aluejako muuttuu. Se lisää tarvetta maakuntien väliselle entistä syvällisemmälle yhteistyölle, koska jo nyt monien ELY-keskusten vesihuoltoyhteistyöhankkeissa ja -toiminnassa ylitetään toiminta-alueen sisällä maakuntarajat. Mikäli toiminta-alueet muodostuvat maakunnallisiksi, myös resurssitarve kasvaa.

Vesihuoltolain mukaisiin valvontaviranomaisiin maakuntauudistuksella ei ole vaikutusta. Kuntien valvontatehtävä on tarkoitettu säilyvän ennallaan ja ELY-keskuksen vesihuoltotehtävä siirtyy maakunnalle lukuun ottamatta siihen läheisesti liittyviä ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia laillisuusvalvontatehtäviä. Kunnallisen tahon ja alueellisen tahon valvontatehtävässä ei edelleenkään ole päällekkäisyyttä ja samalla myös kuntaa koskevan valvonnan viranomaistaho säilyy.

2.4. Pohjavesitehtävien järjestäminen maakunnissa

Maakunnan tehtävänä ovat vesivarojen käyttö ja hoito sekä meren- ja vesienhoito. Merkittävimmäksi haasteeksi muodostunee pohjavesiresurssien pirstoutuminen maakuntien sekä valtion lupa- ja valvontaviraston kesken. Alla on esitetty työryhmässä esiin nousseita näkökohtia pohjavesitehtäviin liittyen.

Edut	Haasteet
asiantuntemuksen keskittämiseen soveltuvia tehtäväkokonaisuuksia jo tunnistettu (hankinnat, lainopilliset palvelut jne.)	pohjavesiin liittyvää osaamista tarvitaan sekä maakunnissa, että valtion lupa- ja valvontavirastossa, ELY-keskusten pohjavesiresurssien jakaminen haasteellista
em. tapauksessa maakunnissa mahdollista ylläpitää ELY-keskuksissa toimiviksi todettuja toimintamalleja - resurssien lisääminen saattaa olla kustannustehokasta	
jos käytettävissä olevia resursseja tai yhteistyötä lisätään, on riittävä pohjavesiosaaminen mahdollista turvata maakunnissa sekä valtion viranomaisessa	riittävän osaamis pohjan varmistaminen saattaa edellyttää asiantuntemuksen keskittämistä, jos käytettävissä olevia resursseja ei lisätä
tiedonhallinnan kehittämiskohteita tunnistettu	pohjavesiin liittyvän tietotarpeen kasvu asettaa haasteita myös tiedonhallinnalle
vesitaloustehtäviin kaavailtu kolmen alueen malli tai vesienhoitoalueet voivat toimia hyvänä pohjana myös pohjavesiasiantuntemuksen kokoamiselle	pohjavesiasiantuntijoiden saatavuus haasteellista (rekrytointi)
	Valtion ja maakuntien välinen viranomaisyhteistyö tulee kehittää

2.5. ELY-keskusten näkemyksiä maakuntauudistuksen vaikutuksista tehtävien hoidon järjestämisessä

Näillä näkymin ELY-keskusten pohjavesitehtävien jakautuminen kahden eri viraston kesken tulee muuttamaan pohjavesiasioiden hoidon toimintatapoja oleellisesti. Koska ELY-keskusten nykyiset pohjavesiasiat jakautuvat tuleville maakunnille ja valtion lupa- ja valvontavirastolle, joutunevat ne hankkimaan puuttuvan asiantuntemuksen todennäköisesti pyytämällä lausuntoja toisiltaan tai muilta asiantuntijavirastoilta. Myös mm. valvontaa tukevat edistämistehtävät, kuten vedenhankintaa palvelevien pohjavesiselvitysten järjestäminen ja suojelusuunnitelmien laadinnan edistäminen tulevat vaatimaan kanssakäymistä näiden virastojen välillä, jotta saavutettaisiin samantasoinen lopputulos kuin nykyisellä toimintatavalla.

Hallituksen päätöksen mukaisesti maakuntia tulee olemaan 18 nykyisen 13 ympäristövastuualueen sisältävän ELY-keskuksen sijaan. Maakunnat ja valtion lupa- ja valvontavirasto tulevat myös tarvitsemaan resursseja pohjavesiselvitysten teettämiseen ja suojelusuunnitelmien laatimisen tukemiseen.

Pohjavesitehtäviin käytetyt henkilöresurssit ovat pienet. Kun kyseessä ovat erittäin pienet henkilöresurssit uudessa tehtäväjaossa jaetaan kahden eri viraston kesken huomioiden vielä se, että nykyresurssit eivät kaikkiin 18 maakuntaan samantasoisina edes riitä, käy helposti niin, että ainakin osassa maakuntia pohjavesitehtävät yhdistetään jonkun muun tehtävän sivutehtäväksi. Verrattuna nykytilanteeseen, jossa pohjavesiasioita kaikkialla Suomessa hoitavat niihin perehtyneet asiantuntijat, olisi tällainen kehitys selkeä huononmus pohjavesitehtävien hoidon kannalta.

Lähtökohtana tulee olla, että itsehallinnollisilla maakunnilla on kaikilla samat tehtävät, mutta niiden hoito voi jossain tapauksissa edellyttää tehtävien kokoamista ja yhteistoimintaa. Tarkoitus on kuitenkin säätää niistä kriteereistä, joita yhteistoiminnan on täytettävä. Vesienhoidossa voidaan esimerkiksi vesienhoitosuunnitelman kokoamisen osalta tehtäviä koota viiteen maakuntaan vesienhoitoalueiden mukaisesti.

3. Tiedonhallintaan ja digitalisaatioon liittyvät toimenpide-ehdotukset

Tulevaisuus muuttuu vauhdilla ja sen ennustaminen on vaikeaa. Vanhat ja perinteisetkin toimialat joutuvat jatkuvasti uudistumaan. Digitalisaation mahdollisuuksia on vaikea ennakoida, mutta niitä ei kannata yrittää estää. Hallinnon tulisi olla mahdollisimman joustavaa ja sallivaa uusien tekniikoiden ja menetelmien käyttöönotossa ja tulisi myös rohkaista niihin tukien koulutusta, yrittäjyyttä ja kokeiluja. Perinteinen infrastruktuuri on usein ajateltu ”tyhjänä” ja passiivisena, mutta näin ei ole välttämättä tulevaisuudessa.

VETO-hankkeen osahankkeessa B, vesivaroihin ja niiden käyttöön ja hoitoon liittyvä tiedonhallinta, esitettiin tiedonhallinnalle asetettaviksi tavoitteiksi mm. että tiedon tuottamisessa tulisi hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti uutta teknologiaa, tiedon yhteiskäyttöä tulee edistää, valtion omana työnä tehdään vain välttämättömimmät asiantuntijatyöt, tiedon hyödyntäminen mahdollistetaan ja toiminnanharjoittajat vastaavat tuottamansa tiedon oikeellisuudesta ja laadusta. Digitalisaation mahdollisuudet ovat vahvasti mukana myös maakuntauudistuksessa.

Tämän osahankkeen taustamuistioissa on kuvattu tarkemmin vesihuollon tiedonhallinnan kokonaisuutta sekä pohjavesitiedonhallinnan nykytilaa. Vesihuollon tiedonhallintaan on panostettu voimakkaasti eri hallinnonaloilla viime vuosien aikana. Tiedonhallintaa on kehitetty mm. prosessien ja tietoarkkitehtuurin osalta sekä kehittämällä sähköisiä palveluita. Merkittävää on, että tiedonhallinnan kehittäminen vesihuollon osalta on ollut vahvasti poikkihallinnollista. Pohjavesitiedonhallinnan keskeisenä haasteena on tietojärjestelmien päivittäminen nykyajan tarpeisiin tietojen siirron edistämällä sekä tietojen yhteiskäytön laajentaminen. Kokonaisarkkitehtuurin luominen on jo aloitettu SYKEssä konsultin ja asiantuntijoiden yhteistyössä, jossa tavoitteena on myös tiedonhallinnan rakenteellinen uudistaminen.

Tiedonhallinnan ja digitalisaation osalta esitetään seuraavat toimenpide-ehdotukset:

- Jatketaan vesihuollon tiedonhallinnan poikkihallinnollista kehittämistä
- Tunnistetaan digitalisoitavat prosessit vesihuollossa
- Tunnistetaan digitalisoitavat prosessit pohjavesitiedonhallinnassa
- Toteutetaan pohjavesitiedonhallinnan rakenteellinen uudistus tavoitteena mm. luopua manuaalisesta tietojenkäsittelystä sekä edistetään pohjavesitiedon yhteiskäyttöisyyttä

Liite1 - Taustamuistio: Vesihuoltolain mukaiset valvonta-, edistämisen-, ja kehittämistehtävät ELY-keskuksissa

Sisällys

Johdanto.....	11
1. Vesihuoltotehtävät ELY-keskuksissa MMM:n hallinnonalalla	12
1.1 Edistämisen- ja kehittämistehtävät	13
1.1.1 Alueellinen kehittäminen ja yleissuunnittelu	13
1.1.2 Maankäyttö ja kaavoitus.....	14
1.1.3 Yhdyskuntien vedenhankinnan ja -jakelun toimintavarmuus.....	16
1.1.4 Sidosryhmäyhteistyö	16
1.1.5 Asiantuntijatehtävät	17
1.1.5 Koulutus.....	17
1.2 Vesihuoltolain (119/2001) mukainen valvonta	18
1.2.1 Yleisen edun valvonta.....	18
1.2.2 Kunnan järjestämisvelvollisuuden valvonta ja edistäminen.....	19
1.2.3 Toiminta-alueita koskeva valvonta.....	19
1.2.4 Kunnan vesihuollon kehittämisen valvonta.....	19
2. Digitalisaatio	20

Johdanto

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 4.3.2015 hankkeen (VETO) selvittämään vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvien tehtävien hoidon järjestämistä ELY-keskuksissa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Hankkeen tarkoituksena on asianomaisten ministeriöiden (MMM, TEM, YM), aluehallinnon, Metsähallituksen sekä keskeisten virastojen ja laitosten yhteistyönä valmistella lyhyen ja pitkän aikavälin ehdotukset tehtävien hoidon järjestämiseksi ottaen huomioon käytettävissä olevien voimavarojen väheneminen ELY-keskuksissa ja toimintaympäristön muutokset. Hankkeen tehtävää laajennettiin myöhemmin palvelemaan myös maakuntauudistuksen valmistelua. Tavoitteena on turvata vesiluonnonvaroihin liittyvän asiantuntijaviranomaisten toiminnan jatkuvuus Suomessa.

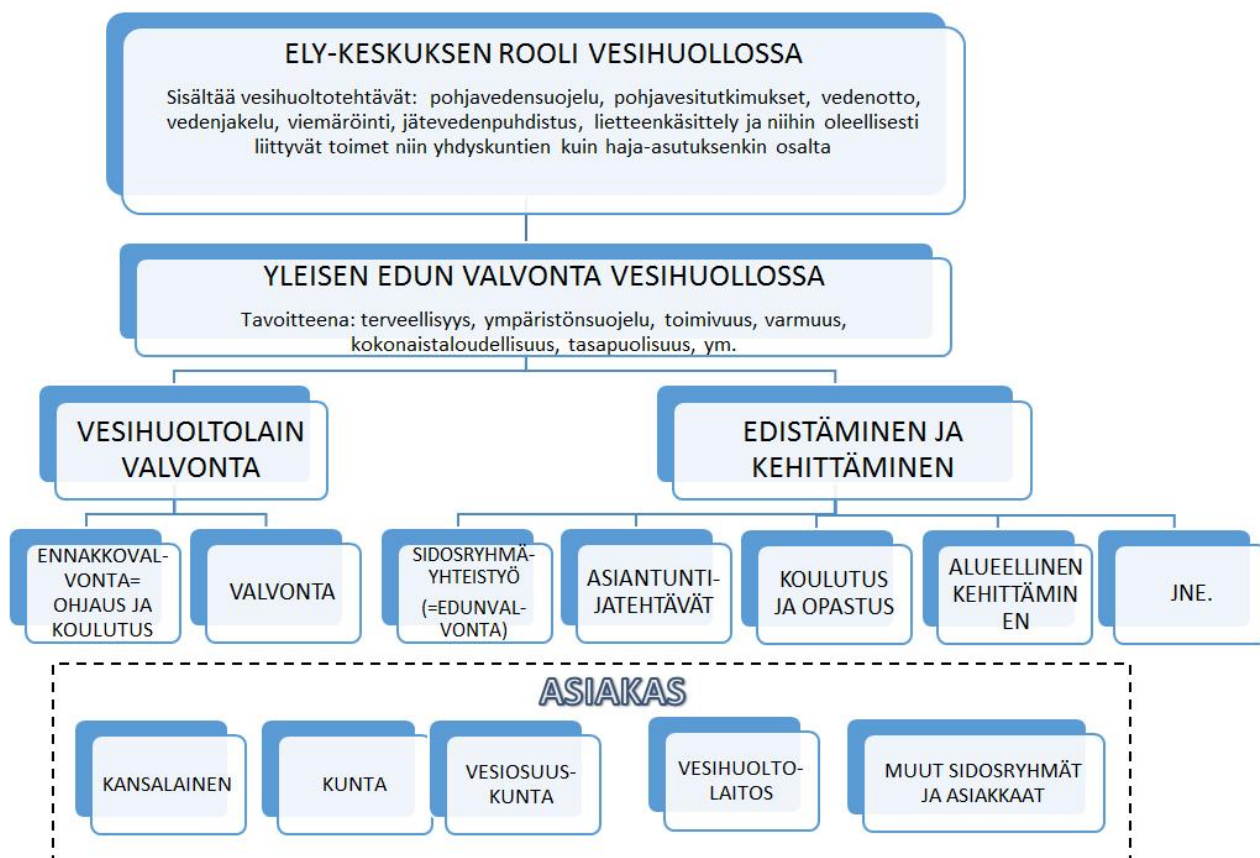
Tässä taustamuistiossa on esitetty MMM:n hallinnonalan vesihuollon tehtäväkokonaisuus sekä toimintaympäristön kuvaus ELY-keskuksissa. Taustamuistion ovat laatineet Kaija Joensuu (PIR), Ilkka Juva (UUD), Jyrki Lammila (VAR), Jarmo Siekkinen (POS) ja Timo Virola (HÄM). Muistiot ovat kommentoineet Katri Vasama (MMM), Lauri Ahopelto (MMM), Jari Keinänen ja Raili Venäläinen (STM), Juhani Gustafsson (YM), Ritva Britschgi (SYKE) ja Timo Kinnunen (UUD).

1. Vesihuoltotehtävät ELY-keskuksissa MMM:n hallinnonalalla

Vesihuollon yleinen ohjaus, seuranta, kehittäminen ja edistäminen kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön (MMM) vastuulle. MMM vastaa vesihuoltolainsäädännön valmistelusta ja ohjaa ELY-keskuksia, jotka valvovat vesihuoltolain noudattamista kunnissa ja vesihuoltolaitoksissa sekä tukevat vesihuollon kehittämistä MMM:n ohjauksessa.

Tehtävät koostuvat seuraavista kokonaisuuksista, jotka on tarkemmin selitetty alla ja kuvassa 1:

1. Edistämisen- ja kehittämistehtävät sisältäen:
 - 1.1. Alueellinen kehittäminen ja yleissuunnittelu
 - 1.2. Maankäyttö ja kaavoitus
 - 1.3. Yhdyskuntien vedenhankinnan ja -jakelun toimintavarmuus
 - 1.4. Sidosryhmäyhteistyö
 - 1.5. Asiantuntijatehtävät
 - 1.6. Koulutus
2. Vesihuoltolain (119/2001) mukainen valvonta



Kuva 1. Tehtäväkokonaisuudet ELY-keskuksissa. Kuvassa mukana myös YMn hallinnonalan tehtäviä otsikkotasolla.

Kesäkuussa 2016 tehdyn ELY-keskusten osaamiskartoituksen mukaan arvio todellisesta työajasta (HTV) vuonna 2019 (ilman tukipalveluita ja johdon panosta) vesihuollon osalta oli 16,3 henkilötyövuotta. Tästä 12,7 htv:ta käsitti MMM: toimialan liittyvät tehtävät (vesihuoltolain mukainen valvonta, vesihuoltolain tavoitteiden edistämisen asiantuntijatehtävät ja vesihuollon rahoitustekitehtävät MMM:n toimialalla). YM:n

vastuulla oleva yhdyskuntien ja haja-asutusalueiden jätevesivaikutusten hallintaan käytettävän työajan määräksi oli arvioitu 3,6 htv:ta.

1.1 Edistämisen- ja kehittämistehtävät

Vesihuolto on välttämättömyyspalvelu, jonka merkittävyys ja tärkeys ymmärretään valitettavan usein vasta kriisin tai onnettomuuden tapahduttua. Vesihuolto on keskeinen osa yhteiskunnan toimivuutta ja kehittämisedellytyksiä niin asutuksen kuin elinkeinoelämänkin näkökulmasta. Vesihuolto vaikuttaa yhdyskuntien vesistökuormitukseen ja turvaa pohjavesien laadullista ja määrällistä tilaa. Vesihuollon kehittämisen tavoitteena on varmistaa laadultaan moitteettoman talousveden saatavuus sekä asianmukainen viemärointi ja jätevesien puhdistus.

Valtakunnallisesti väestönkasvu kohdistuu kaupunkiseuduille ja niiden reunoille. Vastaavasti etäällä kaupunkiseuduista sijaitsevat alueet ovat menettäneet väestöään. Kyseiset kehityssuunnat asettavat vesihuollon suunnittelulle ja ylläpidolle merkittäviä haasteita ja vaativat monilla alueilla toiminnan uudelleen arvioimista. ELY-keskusten asiantuntijatietaa tarvitaan erityisesti kasvavilla alueilla. Tietoa kaivataan väestörakenteen ja yhdyskuntarakenteen muutoksista, vesihuoltolaitosten toiminta-alueista, pohjavesi- ja maaperäolosuhteista sekä ympäristön laatuun vaikuttavista ja muista vesihuollon kannalta oleellisista tekijöistä.

ELY-keskukset edistävät toimialueillaan vedenhankintaa ja -jakelua, viemärointiä ja jätevesien käsittelyä. Alueviranomaisen on osallistunut vesihuollon edistämiseen pitkään avustamalla maaseudun vesihuoltohankkeita sekä toteuttamalla alueellisia vesihuoltohankkeita valtion vesihuoltotöinä. Valtion rahoituksesta on luovuttu, mutta jatkossakin ELY-keskukset edistävät hankkeiden toteutumista tarjoamalla asiantuntijaohjausta ja osallistumalla vesihuollon suunnitteluun yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Tähän toimintaan käytetään jatkossakin erillistä vesitalouden kehittämisrahaa. ELY-keskuksissa tehtävän vesihuollon edistämistyön tavoitteena on varmistaa yhdyskunnan vesihuollon toimintavarmuutta myös poikkeustilanteissa sekä turvata kuluttajien mahdollisuuksia saada laadukkaita vesihuoltopalveluja kohtuullisin kustannuksin. Vastuu vesihuollon kehittämisestä kuntien alueella on vesihuoltolain 5 § mukaan kunnalla. ELY-keskuksen rooli on edistää tämän tehtävän kestävästä toteutumisesta ja myös valvovana viranomaisena katsoa että lakisääteiset velvoitteet täyttyvät.

1.1.1 Alueellinen kehittäminen ja yleissuunnittelu

Vesihuollon kehittämisen keskeisinä instrumentteina ovat maakunnalliset, seudulliset ja ylikunnalliset vesihuollon yleis- ja kehittämissuunnitelmat, joiden tavoitteena on:

- edistää kokonaistaloudellisesti edullisimpien ja kestävien vesihuolto- ja vesiensuojeluratkaisujen aikaansaamista,
- parantaa vesihuoltolaitosten toimintavarmuutta,
- edistää vesihuollon huomioon ottamista maakunta- ja yleiskaavoissa,
- edistää vesienhoidon tavoitteiden toteutumista,
- edistää laitospohjaisten vesiensuojelutavoitteiden saavuttamista ja
- edistää haja-asutusalueiden vesihuollon kehittämistä.

Vesihuollon alueellisella yleissuunnittelulla tarkoitetaan yleensä usean kunnan kattavaa seudullista, maakunnallista tai muulla tavoin rajattua ylikunnallista vesihuollon suunnittelua. ELY-keskus toimii toiminta-alueensa ainoana vesihuoltoon perehtyneenä alueellisena toimijana yleensä aloitteentekijänä, työtä ohjaavan työryhmän vetäjänä ja työn koordinoijana. Varsinainen suunnittelutyö teetetään konsulttityönä yhteistyössä maakuntaliittojen, kuntien ja laitosten kanssa.

Alueellisissa yleissuunnitelmissa voidaan tarkastella myös kuntien ja vesihuoltolaitosten eri yhteistyömuotoja ja organisaatiomalleja. Niissä voidaan keskittyä myös vesihuolto-osuuskuntien toiminnan kehittämiseen esimerkiksi selvittämällä osuuskuntien yhteistyön lisäämistä tai osuuskuntien yhdistämistä keskenään tai liittymistä kunnalliseen vesihuoltolaitokseen. Yleissuunnitelman avulla saadaan puolueetonta vertailua laitosten kyvystä huolehtia niin taloudellisesti kuin asianmukaisesti vastuullaan olevasta vesihuollosta vesihuoltolain tarkoittamien periaatteiden mukaisesti. Alueellisissa suunnitelmissa tuotetaan reaaliaikaista tietoa laitosten ja kuntien päätöksenteon tueksi, kuten muun muassa tietoa saneerausvelan suuruudesta tai verkostojen kunnosta. Suunnitelmien pohjalta kunnat ovat toteuttaneet merkittäviä määriä alueellisia yhteistyöhankkeita.

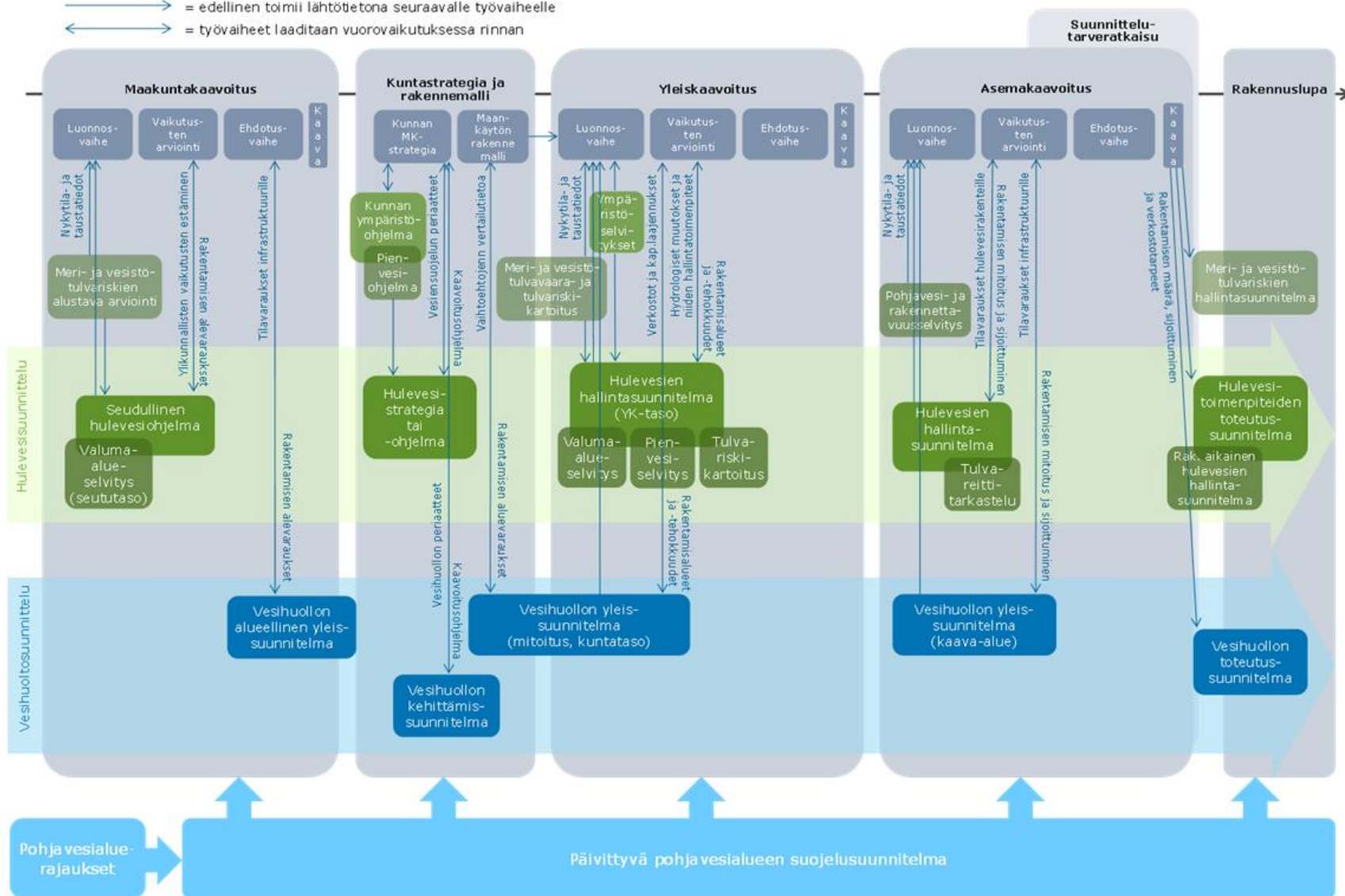
Varsinaisen yleisen alueellisen suunnittelun lisäksi ELY-keskukset laativat itse tai teettävät konsulttityönä toimialueensa vesihuoltotoimijoiden kanssa alueellisia strategioita ja kehittämisohjelmia, joita hyödynnetään niin vesilaitosten, kuntien kuin maakuntienkin tulevaisuuden suunnitelmissa. Tämä työ mahdollistetaan erillisillä vesitalouden kehittämisrahoilla.

1.1.2 Maankäyttö ja kaavoitus

Maankäytön ja vesihuollon entistä parempaa yhteensovittamista on peräänkuulutettu jo pitkään erilaisissa alueellisissa yleissuunnitelmissa sekä vesienhoitoa koskevissa ohjelmissa ja strategioissa. Uusien kaava-alueiden suunnitteluun pitäisi aina sisältyä myös tarkastelu vesihuollon toteutusmahdollisuuksista (esimerkiksi verkostotarkastelu, hulevesien hallinta, vedenhankinta ja jätevesienkäsittely). ELY-keskuksen tarjoama vesihuollon asiantuntijatukea tarvitaan kunnissa kaavoituksen ja vesihuollon yhtymäkohtien (esimerkiksi toiminta-alue/asemakaava, vesihuollon kehittämisen suunnittelu/yleiskaavat ja kunnan maankäytön suunnittelu) tunnistamisessa ja kaavaprosessiin liittyvien suunnitteluvälineiden suhteen. ELY-keskuksen tehtävänä on vesihuollon riittävän huomioimisen varmistaminen maankäytössä mm. eri kaavatasojen lausunnoissa, rakennusmääräyslauseuntojen, viranomaisneuvotteluiden sekä asiantuntijaohjauksen yhteydessä.

Vesihuoltosuunnittelun linkittyminen maankäytön suunnittelun prosessiin

→ = edellinen toimii lähtötietona seuraavalle työvaiheelle
 ← = työvaiheet laaditaan vuorovaikutuksessa rinnan



1.1.3 Yhdyskuntien vedenhankinnan ja -jakelun toimintavarmuus

Vedenhankinnan ja -jakelun toimintavarmuus on toimivan yhteiskunnan peruskiviä. Sen ylläpitämiseksi ja parantamiseksi on tehtävä jatkuvaa työtä. Toimintavarmuus liittyy myös olennaisesti riskinarviointiin ja häiriötilanteista selviytymiseen (esimerkiksi ns. Nokian tapaus, ilmastonmuutos, laitosten velvollisuus vaurua häiriötilanteisiin). Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen laadittiin vesihuoltolaitoksille turvallisuusluokitus, jota on ELY-keskuksien toimesta päivitetty muutamien vuosien välein MMM:lle. Päivitystyö palvelee vesihuollon alueellista edelleen kehittämistä. Toimintavarmuuden turvaaminen liittyy olennaisena osana myös alueelliseen vesihuollon yleissuunnitteluun.

Perinteisesti vedenhankinnan ja -jakelun turvaamista on parannettu vesihuoltolaitosten välisiä putkikyhteyksiä toteuttamalla ja/tai ottamalla käyttöön uusia vesilähteitä. Varsinkin muuttovoittoisten alueiden väestönkasvu ja elinkeinotoiminnan vaatimusten kehittyminen aiheuttavat edelleen painetta uusien vesilähteiden löytämiselle ja suojelulle sekä parempien jakeluyhteyksien luomiselle ja entistä turvallisemmalle vesihuollolle. Vedenhankinnan toimintavarmuuden lisäämisessä ELY-keskuksen alueellinen näkökanta ja pohjavesiasiantuntijuus ovat ensiarvoisen tärkeässä asemassa. ELY-keskuksen aloitteellinen ja puolueeton toiminta sekä uusien vedenhankintamahdollisuuksien ideoiminen yhdessä kuntien ja vesihuoltolaitosten kanssa mahdollistaa uusien kestävien ja kokonaistaloudellisten ratkaisujen eteenpäinviennin.

Vedenhankinnan turvaamisessa laitosten välinen yhteistyö on entistä tärkeämmässä osassa. Suomi tuntee pohjavesialueistaan mutta tosiasiallisesti yhdyskuntien vedenhankintaan soveltuvia merkittäviä esiintymiä on vaikeata löytää. Yhteistyön aloittajana ja ylläpitäjänä ELY-keskuksella on tärkeä rooli alueellisena puolueettomana toimijana. Yhteistoiminnan avulla saadaan verkostoyhteyksiä rakennettua ja toimintavarmuutta parannettua. Yhteisvoimin voidaan myös tutkia yhdyskunnan vedenhankintaan soveltuvia vesilähteitä pitempien etäisyyksien takaa ja näin lisätä vesiresursseja ja saada parempilaatuista vettä käyttöön. Pidemmälle edetessä voidaan panostaa myös eri vesilähteiden yhteiskäyttöön, jolloin vesivarat ovat optimaalisemmin käytettävissä eri osapuolten kesken. Yhteistoiminnan edelleen kehittyessä on mahdollista päästä myös suurempiin laitoskokoihin, jotka yleensä myös mahdollistavat joustavamman ja varmemman vedenjakelun sekä parantavat laitosten henkilöstö- ja osaamisresursseja.

Vedenhankinnan toimintavarmuuteen liittyy olennaisena osana myös uusien pinta- ja pohjavesilähteiden tutkiminen. Viime vuosina on erityisesti tarvittu tietoja pohjavesiesiintymien hydrogeologisista olosuhteista. Vedenhankintaan liittyvien tutkimusten tekemisessä ja suunnittelussa ELY-keskuksen tarjoama erityisasiantuntijuus antaa muun muassa vesihuoltolaitoksille huomattavaa apua tutkimuksia suunniteltaessa ja toteutettaessa. Vesihuoltolaitoksilla ja kunnilla itsellään pohjavesiosaaminen on viimevuosien henkilöstökehityksen myötä vähentynyt huomattavasti.

Lisäksi erilaisten hydrogeologisten vedenhankintatutkimusten kautta saadaan arvokasta lisätietoa myös pohjavesialueiden määrittämis- ja luokitustyöhön. Pohjavesialueiden määrittämis- ja luokitustyöllä on viime kädessä vaikutusta myös yksilön oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin. Siten on ensiarvoisen tärkeää, että määrittämis- ja luokitustyö perustuu luotettaviin tietoihin.

1.1.4 Sidosryhmäyhteistyö

Vesihuollon edistämisen ja kehittämistehtävissä ELY-keskuksen yhteistyö- ja sidosryhmä on laaja. Alueellisista toimijoista tiivistä yhteistyötä tehdään erityisesti kuntien viranomaisten (ympäristönsuojelu-, tekninen-, rakennusvalvonta-, kaavoitus- ja ympäristöterveydenhuoltosektori), vesihuoltolaitosten ja muiden vesihuoltopalveluja tuottavien tahojen sekä maakuntaliittojen, aluehallintoviraston, vettä käyttävän elinkeinoelämän ja vesiensuojeluyhdistysten kanssa. Valtakunnallisia yhteistyötahoja ovat mm. vesihuoltoa toimialallaan ohjaavat ministeriöt (MMM, YM, STM), kuntaliitto, vesilaitosyhdistys sekä vesihuolto-osuuskuntien valtakunnalliset järjestöt.

Lisäksi sidosryhmäyhteistyöhön kuuluu ELY-keskuksen sisäinen yhteistyö eri vastuualueiden ja Y-vastuualueen sisällä muiden tehtäväkokonaisuuksien hoidon yhteydessä.

ELY-keskuksen sidosryhmätyöskentelyssä etusijalla on kestävien ja toimintavarmojen vesihuoltoasioiden edunvalvonta. ELY-keskus viime kädessä huolehtii, että vesihuoltoasiat tulevat huomioiduksi erilaisia kaavoja, suunnitelmia, selvityksiä sekä strategioita ja kehittämisohjelmia laadittaessa.

Pitkäaikainen ja toimiva sidosryhmäyhteistyö ja hyvä keskusteluyhteys erityisesti kuntien ja laitosten kanssa vähentää merkittävästi viranomaisvalvonnan työmäärää ja valitusmenettelyjä.

1.1.5 Asiantuntijatehtävät

ELY-keskus on ainoa puolueeton alueellinen taho, jolta on mahdollista saada tietoa erilaisista vesihuoltoon liittyvistä erityiskysymyksistä. Muutama vuosi sitten perustettu ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskus (Y-aspa) pystyy tarjoamaan kansalaisille yleistä vesihuoltotietoutta. Hyvin usein kuitenkin tarvitaan ELY-keskuksen asiantuntijoiden näkemystä asioiden neuvonnassa. ELY-keskuksen tarjoama neuvonta, opastaminen ja asiantuntijalausunnat kohdistuvat niin yksittäisiin kansalaisiin, kuntiin, vesihuoltolaitoksiin kuin muihinkin sidosryhmiin.

Lisäksi kokemuseräistä alueellista tietämystä tarvitaan myös ohjaavissa tahoissa, lähinnä sidosryhmätyöskentelyn yhteydessä.

Asiantuntijuutta tarvitaan ratkaistaessa vesihuoltoon liittyviä teknisiä tai laadullisia ongelmia. Toisaalta myös lainsäädännöllistä apua ja neuvontaa kaivataan. Usein neuvontaa tarvitaan myös erilaisten toimintatapojen ja menettelyjen osalta.

Asiantuntijatehtäviin kuuluu myös vesihuoltotiedon tuominen ELY-keskuksessa tuotettaviin vesihuoltoasiavaihiin lausuntoihin, päätöksiin ja muihin asiakirjoihin (mm. vesihuollon huomioiminen maankäytössä, kaava-, rakennus- ja ympäristönsuojelumääräyksistä lausuttaessa).

1.1.5 Koulutus

Lainsäädännön uudistukset aiheuttavat usein laajaa tiedotustarvetta. Kouluttaminen, käytäntöjen jalkauttaminen ja tiedottaminen alueen eri toimijoille tapahtuu paljolti ELY-keskusten kautta. Tietoa jaetaan sähköisesti sekä erikseen räätälöidyissä koulutustilaisuuksissa.

Muutamit ELY-keskukset järjestävät vuosittain alueellisia vesihuoltopäiviä, jossa käydään läpi edellä esitettyjä muutoksia ja ajankohtaisia vesihuoltoasioita alueelta. Alueellinen vesihuoltopäivä toimii myös eri toimijoiden yhteen kokoavana foorumina, jossa vaihdetaan näkemyksiä ja kuullaan tarpeista. Muutamit ELY-keskukset järjestävät vuosittain seutukuntakohtaisia ja erityisesti vesihuoltoon palvelevia tapaamisia, jossa käydään läpi ajankohtaisia ao. seutukunnan vesihuollon erityiskysymyksiä ja kehittämistarpeita.

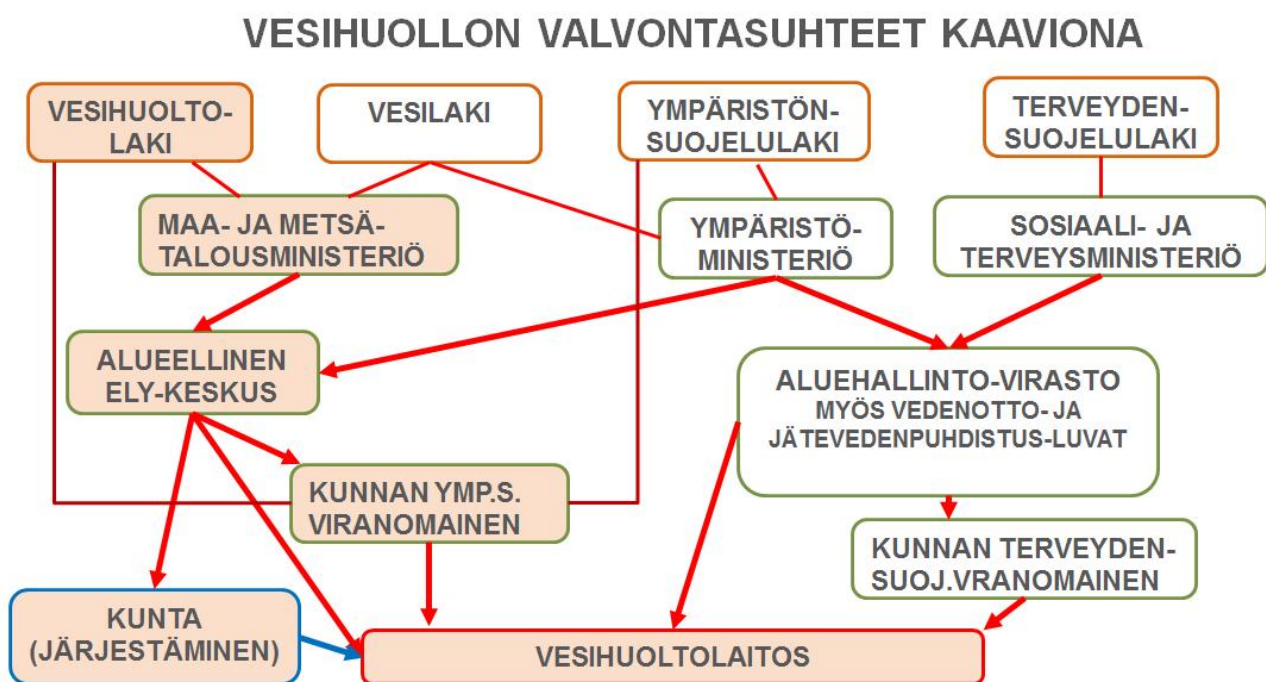
Eri tavoin toteutettavan koulutuksen, neuvonnan ja tapaamisten kautta saadaan merkittävästi vähennettyä yksittäistä kunta- ja laitoskohtaista neuvontaa sekä viime kädessä vähennettyä viranomaisvalvontaa ja oikeuskäsittelyjen määrää.

1.2 Vesihuoltolain (119/2001) mukainen valvonta

Vesihuoltolain mukaisia keskeisiä toimijoita ovat kunnat, vesihuoltolaitokset, kiinteistön omistajat ja haltijat sekä viranomaiset. Valvontaviranomaisia ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kunnan terveydensuojeluviranomainen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Valvontaviranomainen voi kieltää sitä, joka rikkoo vesihuoltolakia tai sen nojalla annettua säännöstä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen vastaista menettelyä taikka määrätä hänet täyttämään velvollisuutensa.

Kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Kuntaan kohdistuvat ELY-keskuksen keskeiset valvontatehtävät on esitetty seuraavissa kappaleissa.



Kuva 2. Vesihuollon valvontasuhteet kaaviona. Punaisella taustalla erityisesti vesihuoltolain mukainen valvonta.

1.2.1 Yleisen edun valvonta

Vesihuoltolain perusteella ELY-keskukselle kuuluu vesihuollon yleinen valvonta pohjautuen lakisääteiseen toimivaltaan, johon kuuluu yleisen edun valvonta (laki ELY-keskuksista 3 §). Yleisen edun valvonnan puitteissa tärkeänä päämääränä on, että vesihuolto on järjestetty tasapuolisesti, kokonaistaloudellisesti ja että se on tehokasta, terveellistä, ympäristöystävällistä, varmuudeltaan hyvää sekä määrältään ja laadultaan riittävää.

Yleisen edun valvonta kohdistuu kiinteistöjen omistajiin ja haltijoihin, vesihuoltolaitoksiin ja kuntiin. Valvonnan pääasiallisena keinona on edistämiseen ja kehittämiseen keskittyvä ennakkovalvonta. Tarvittaessa käytetään pakkokeinoja, kuten määräystä, kieltä tai niitä tehostamaan hallintopakkoa. Yleisen edun valvonta on siis koko ELY-keskuksen vesihuoltotoiminnan perusta ja kattaa vesihuoltotoiminnan aina vedenot- tamolta jätevedenpuhdistamolle vesihuoltolain määräysten puitteissa.

1.2.2 Kunnan järjestämisvelvollisuuden valvonta ja edistäminen

ELY-keskuksen tehtävänä on valvoa, että vesihuollon kehittäminen ja siihen liittyvä järjestämisvelvollisuus on arvioitu koko kunnan alueella yhdyskuntakehityksen mukaisesti.

Kunnan on suunniteltava alueensa vesihuollon kehittämistä, minkä yhtenä tärkeimmistä tavoitteista on, että vesihuollon tarpeiden pohjalta voidaan alueellisesti ja ajallisesti täsmentää kunnan VHL 6 §:ssä tarkoitettua velvollisuutta vesihuollon järjestämiseen. Vesihuollon kehittämisen ja järjestämisen tulee muodostaa johdonmukainen kokonaisuus kehittämisen suunnittelusta toiminta-aluepäätöksiin.

ELY-keskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa, että kunta ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin vesihuollon järjestämiseksi niillä alueilla, joilla vesihuoltolain mukainen järjestämisvelvollisuus on olemassa. Kunnalla on velvollisuus (VHL 6 §) huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin vesihuollon saatavuuden turvaamiseksi, jos suurehkon asukasjoukon tarve tai terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat.

Kunnan järjestämisvelvollisuuteen liittyy (VHL 31§) vireillepano-oikeus, jonka nojalla kiinteistön omistaja tai muu, jonka oikeutta tai etua asia koskee sekä yleistä etua valvovana viranomaisena ELY-keskus voi saattaa vesihuollon järjestämisasian vireille.

1.2.3 Toiminta-alueita koskeva valvonta

ELY-keskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa, että vesihuoltolain 7 §:n tarkoittamat alueet saatetaan kunnan toimesta vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden piiriin. Toiminta-alueiden tulee kattaa kaikki ne alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen verkostoihin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi. Toiminta-alueen raja-alue on VHL 6 § ja 7 §:ssä sidottu suurehkon asukasjoukon tarpeisiin tai terveydellisiin tai ympäristönsuojelullisiin syihin sekä verkostoratkaisujen tarpeisiin. Kunnan on edelleen VHL 8 §:n mukaisesti varmistettava, että toiminta-alueen rajaukset ovat asianmukaiset vesihuoltolaitoksen sekä kiinteistön omistajien ja haltijoiden kannalta.

Vaikka vesihuoltolakia ei sovellettaisi vesihuollosta ilman toiminta-aluetta huolehtivan tai siihen liittyviä toimia suorittavan laitoksen toimintaan, soveltuvat useat muut lait siihen kuten esimerkiksi vesilaki, terveys- ja ympäristönsuojelulaki, kilpailulaki (948/2011) ja kuluttajansuojalaki (38/1978). ELY-keskuksen tulee edistää ja valvoa, että myös näiden lakien mukainen toiminta toteutuu.

1.2.4 Kunnan vesihuollon kehittämisen valvonta

ELY-keskusten vesihuoltoasiantuntijat osallistuvat ja useimmiten organisoivat yhteistyössä kuntien maankäytön suunnittelun ja vesihuollosta vastaavien tahojen kanssa vesihuollon alueellista kehittämistyötä (mm. maakuntien liitot, vesihuoltolaitokset jne.). ELY-keskus myös valvoo kuntien osallistumista alueelliseen suunnitteluun sekä kuntien omissa suunnitelmissa vesihuoltolainsäädännön tavoitteiden huomioon ottamista.

Vesihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan tulee osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun. Suunnittelussa selvitetään mm. laajemmalla alueella vesihuollon ratkaisuvaihtoehdot vedenhankinnan ja -jakelun sekä viemäroinnin järjestämiseksi. Suunnittelussa otetaan huomioon myös vesihuoltolaitosten toimintavarmuuden ja kriisivalmiuden tarpeet. Edelleen kunnan tehtävänä on vesihuollon kehittäminen yhdyskuntakehitystä vastaavasti koko kunnan alueella. Kehittämisen tarpeita arvioidaan suhteessa (VHL 1 §) vesihuoltolain tavoitteisiin ja VHL 6 – 8 §:ssä asetettuihin vesihuollon järjestämisvelvollisuuksiin. Erityistä huomiota vesihuollon järjestämiseen kiinnitetään alueilla, joilla on voimassa maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu yleis- tai asemakaava tai joilla sen laatiminen on vireillä.

2. Digitalisaatio

Viime vuosina vesihuollon tiedonhallintaan on panostettu voimakkaasti eri hallinnonaloilla. Prosesseja on mm. digitalisoitu, tietoarkkitehtuuria on yhtenäistetty ja vesihuoltolaitosten käyttöön on kehitetty sähköisiä palveluita. Kehitystyötä on tehty merkittävästi poikkihallinnollisesti.

Vesihuoltoon liittyviä tietotarpeita on mm. vesihuoltolaitosten asiakkailta, valtion ja kuntien viranomaisilla, vesihuoltolaitoksilla itsellään, tutkimuslaitoksilla sekä kunnilla vesihuoltolaitosten omistajaohjaajina. Lähes poikkeuksetta tiedon tuottajana on vesihuoltolaitos. Maa- ja metsätalousministeriön toteuttamassa VEETI-hankkeessa (2011-2016) toteutettiin vesihuollon keskitetty tietojärjestelmä. Vesihuoltolaitosten tietojen toimittamisvelvollisuus VEETIin perustuu vesihuoltolakiin. VEETI on korvannut vanhan vesihuoltolaitostietojärjestelmän - nykytilassa vesihuoltolaitokset tuottavat toimintaansa kuvaavat tiedot järjestelmään ja vastaavat tiedon oikeellisuudesta. VEETIin keskeisenä periaatteena on ns. yhden luukun periaate eli se, että järjestelmän käyttäjä syöttää tietonsa vain kerran johonkin viranomaisen ylläpitämään järjestelmään minkä jälkeen tieto on luettavissa myös muiden tietojärjestelmien kautta. VEETI-järjestelmään keskeisesti liittyvät muut tietojärjestelmät ovat:

- POVET, pohjavesitietojärjestelmä (SYKE, YM, MMM)
- VAHTI, valvontatietojärjestelmä (SYKE, YM)
- YHTI, ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmä (Valvira, STM)
- VENLA, vesihuoltolaitosyhdistyksen tunnuslukujärjestelmä (VVY)

Ympäristöterveydenhuollon valvontakohde- ja valvontatietotietojärjestelmään (YHTI) tallennetaan talous- ja uimavesien terveysvalvontatietoja. Tietojärjestelmää on kehitetty siten, että järjestelmään tiedot siirtyvät laboratorioista ja valvontaviranomaiset saavat nämä tiedot oman valvontayksikkönsä tietojärjestelmän kautta. Vesihuollon tietojärjestelmä (VEETI) saa tarvittaessa em. valvontatiedot YHTI -järjestelmästä. VEETI-järjestelmän kautta saa tietoa mm. siitä, miten vesihuoltolaitoksen laatuvaatimukset talousveden ja jäteveden puhdistuksen osalta ovat täyttyneet. Tiedot jäteveden puhdistuksen osalta tallennetaan valvontatietojärjestelmä VAHTIin. Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmän käynnissä olevassa kehittämishakkeessa (VATI) tullaan edelleen lisäämään tietojen yhteiskäyttöisyyttä ja käytettävyyttä.

Kansallinen talousveden turvallisuussuunnitelma (WSP, Water Safety Plan) ja vastaava jäteveden (SSP, Sanitation Safety Plan) on vesihuoltolaitosten käyttöön suunniteltu internet-pohjainen riskienhallintatyökalu talousvedeen liittyvien terveysriskien ja jätevedestä aiheutuvien terveys- ja ympäristöriskien hallitsemiseksi. Järjestelmän kehitysnäkymiin voi jatkossa kuulua esimerkiksi Kansallisen palveluväylän (KAPA) hyödyntäminen riskinhallintatyökalun käyttäjien tunnistautumisessa ja hallinnassa.

Vesilaitosyhdistyksen ylläpitämä Vesihuoltolaitosten tunnuslukujärjestelmä VENLA on selaimella toimiva tietojärjestelmä, johon vesihuoltolaitos voi syöttää tietojaan ja sen jälkeen vertailla tietoja ja niistä laskettuja tunnuslukuja lukuisien eri raporttien avulla.

Taulukko 1. Säädöksiin perustuvia tehtäviä ja keinoja niiden saavuttamiseksi

VESIHUOLLON VIRANOMAISVALVONTA							
VESIHUOLLON JÄRJESTÄMINEN JA EDISTÄMINEN, YLEISEN EDUN VALVONTA ELY-KESKUKSISSA							
	Lainsäädäntö	Vastuuorganisaatio	Keino 1	Keino 2	Keino 3	Keino 4	Keino 5
Ennakovalvonta		ELY	Yhdyskuntien vedenhankinnan ja maankäytön yhteensovittaminen (lausunnot, neuvottelut, koulutus, ohjaus jne.)	Osallistuminen asiantuntijana maakuntaliiton ja kuntien kanssa käytäviin kaavaneuvotteluihin			
Vesihuoltolain mukainen valvonta (alla esitetty keskeisiä tehtäviä). ELY-keskukselle kuuluu koko lainsäädännön valvonta, yksityisoikeudelliset laitosten ja asiakkaiden väliset sopimusasiat eivät kuulu ELY-keskuksille.	VHL (119/2001)	ELY		Lausunnot kuntien talousveden valvontatutkimusohjelmista			
Kunnan vesihuollon yleisen yhdyskuntarakenteen mukaisen kehittämävastuun valvonta	VHL 1 luku 5 §	ELY	Vesihuollon yleis- ja kehittämissuunnittelun edistäminen	Vesihuollon seudulliset ja kuntakohtaiset kehityskustelut	Vesihuollon, maankäytön, vesiensuojelun ja elinkeinoelämän suunnittelun yhteensovittamisen edistäminen	Kaavalausunnot	

Kunnan vesihuollon järjestämisvelvollisuuden valvonta	VHL 6 §,	ELY	Lausunnot kunnille alueensa vesihuoltolaitosten toiminta-alue-esityksistä; vesihuollon järjestämisen valvonta <u>koko kunnan aluetta koskien</u>	Kuntaan kohdistuvat määräykset antaa ELY-keskus; tarvittaessa vireillepano-oikeus	Ohjaaminen, edistäminen, neuvottelut kuntien ja laitosten kanssa: yhdyskuntarakenteen, ympäristönsuojelullisten sekä terveydensuojelullisten näkökulmien huomioon ottaminen	Viranomaisneuvottelut	MRL, YSL, Luonnonsuojelulaki ym.
Kunnan vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden lainmukaisuus	VHL 7 §, VHL 8 §	ELY	Lausunnot kunnille alueensa vesihuoltolaitosten toiminta-alue-esityksistä	Kuntaan kohdistuvat määräykset antaa ELY-keskus; tarvittaessa vireillepano-oikeus	Ohjaaminen, edistäminen, neuvottelut kuntien ja laitosten kanssa: yhdyskuntarakenteen, ympäristönsuojelullisten sekä terveydensuojelullisten näkökulmien huomioon ottaminen	Viranomaisneuvottelut	MRL, YSL, Luonnonsuojelulaki ym.
Vesihuoltolaitoksen häiriötilanteisiin varautumisen valvonta; vesihuoltolaitoksen selvilläolo- ja tarkkailuvelvollisuus, palvelujen turvaaminen häiriötilanteessa	VHL 3 luku 15 ja 15a §	ELY	Vesihuollon normaali- ja poikkeusolojen häiriötilanteisiin varautumisen edistäminen (ennaltaehkäisy)	Alueelliseen sekä kuntien varautumis- ja valmiussuunnitteluun osallistuminen	Vesihuoltolaitosten varmuusluokitus	Häiriötilannesuunnitelmien asiantietojen tarkastus, (ELY-keskusten tiedossa olevat riskit ym.)	Viranomaisneuvottelut
Vesihuollon tietojärjestelmä	VHL 4 luku 20 d §	SYKE, (ELY)	Uusien tai muuten puuttuvien laitosten lisääminen järjestelmään.	Y-tunnuksettomien toimijoiden tietojen keräys ja vienti järjestelmään	Laitosten ohjaus ja opastus yhdessä Veetien kanssa		
Yhdyskuntien vesihuollon turvaaminen		ELY	Aktiivinen yhteistyö ja vuorovaikutus eri sidosryhmien kanssa	Laitoskentän kokoaminen suurempiin yksiköihin (edistäminen)			
Talousvesiasetuksen 12 § mukaisten valvontatutkimusohjelmien lausunnot	TsA 12 §	ELY	Lausunnot				
Terveydensuojelulain 18 § mukaiset lausunnot talousvettä toimittavien laitosten hyväksymi-	TsA 18 §	ELY	Lausunnot				

sestä							
Vesihuollon rahoitustukitehtävät (päätyvät vuonna 2018)	VAL (688/2001) ja LVT (686/2004)	ELY	Edistetään tärkeiden vesihuoltohankkeiden rahoitusta muista mahdollisista rahoituslähteistä				
KESKEISIMMÄT EDISTÄMISTEHTÄVÄT ELY-keskuksissa							
Yhdyskuntien vedenhankinnan turvaaminen		ELY	Laitosten kokoaminen suurempiin yksiköihin	Vesihuoltolaitosten varmuusluokituksen parantamiseen liittyvät toimet	Ilmastonmuutonmuutokseen sopeutuminen vesihuollossa		
Koulutus, opastus ja tiedottaminen		ELY	Koulutus, opastus ja tiedottaminen vesihuoltoon liittyvissä asioissa				
Muu sidosryhmätyö		ELY	Vesihuoltolaitosten yhteistyön edistäminen				
TALOUSVEDEN LAADUN VALVONTA							
Ohjaa terveydensuojelulain ja sen nojalla nojalla annettujen säännösten valvontaa	Tsl 4 §	Valvira	Laatii valtakunnallisen valvontaohjelman (Tsl 4 a §)	Laatii ja pitää yllä terveydensuojelun valvontaohjeistoa	Osallistuu koulutuksiin.		
Laatii suunnitelman talousveden laadun turvaamiseksi onnettomuuksissa ja vastaavissa muissa eiryttilanteissa	Tsl 8 §	Valvira	Laatii erityistilanneoppaan	Kouluttaa			
Pitää yllä talousvesihygieenistä osaamistestiä	Tsl 20 b §	Valvira	Hyväksyy osaamistestaajat	Myöntää vesityökortin			
Antaa lausunnon tutkimuksia tekevän laboratorion hyväksymisestä	Tsl 49 a §	Valvira	Lausunto				
Hyväksyy tutkimuksia tekevät laboratoriot	Tsl 49 a §	Evira	Hyväksyy laboratoriot ja pitää yllä rekisteriä niistä.				

Ohjaa ja valvoo terveydensuojelua toimialueellaan	TsL 5 §	AVI	Arvioi kuntien terveydensuojelun valvontasuunnitelmat ja niiden toteutumista (TsL 5 §)	Tarkistaa vuosittain kuntien raportoimat tulokset ja toimittaa ne THL:lle			
Voi myöntää määräaikaisen poikkeuksen talousveden laatuvaatimusten täyttymisestä	TsL 18 §	AVI	Poikkeuslupa				
Hyväksyy talousvettä toimittavan laitoksen	TsL 18 §	kunta ts-viranomainen					
Terveydensuojelua kokevat määräykset	TsL 51 §	kunta ts-viranomainen	Terveydensuojelujärjestyksessä voi olla tähän liittyviä yleisiä määräyksiä terveyshaitan ehkäisemiseksi	Yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä,.... Kiireellisessä tapauksessa annettavat kielto ja määräys			
Määräykset	TsL 52 §	Valvira, AVI	Milloin terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen Valvira tai AVI toimialueellaan voi antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi				
Valvoo säännöllisesti talousveden laatua	TsL 19 §	kunta ts-viranomainen					
Talousveden välityksellä leviävän taudin ehkäiseminen	TsL 20 a §	kunta ts-viranomainen	Tekee epidemiailmoituksen	Johtaa epidemiaselvitystä	Raportoi		

JÄTEVESIVAIKUTUSTEN VALVONTA JA HAJA-ASUTUSALUEIDEN VESIHUOLTO

	Lainsäädäntö	Vastuu-organisaatio	Keino 1	Keino 2	Keino 3	Keino 4	Keino 5
Jätevedenpuhdistamoiden ympäristölupien valvonta	YSL 527/2014	ELY					
Yhdyskuntien jätevesivaikutusten vähentäminen		ELY	Vesienhoitosuunnitelmien mukaisten tavoitteiden edistäminen vesihuollon näkökulmasta	Lietteen jatkokäsittelyn ja loppusijoittamisen, energiatehokkuuden ja biotalouden edistäminen vesihuollossa			
Haja-asutusalueiden jätevesivaikutusten vähentäminen		ELY	Kuntien ja muiden sidosryhmien koulutus ja ohjaus	Kiinteistökohtaisen jätevesineuvonnan edistäminen			
Vesihuoltopalveluiden saatavuuden turvaaminen haja-asutusalueilla		ELY					

Liite 2 - Taustamuistio: Pohjavesitehtävät ELY-keskuksissa

Sisällys

Johdanto	26
1. Pohjavesiin liittyvät tehtävät ja niiden hoito ELY-keskuksissa	27
2. Aiemmat selvitykset tehtävien hoidon kehittämiseksi ELY-keskuksissa.....	28
3 Tiedonhallinta pohjavesitehtävissä	30
3.1 Pohjavesitietojärjestelmä.....	30
3.2 Pohjatutkimusrekisteri.....	31
3.3 Maa-ainestenoton seurannan tietokanta	31

Johdanto

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 4.3.2015 hankkeen (VETO) selvittämään vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvien tehtävien hoidon järjestämistä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Hankkeen tarkoituksena on asianomaisten ministeriöiden (MMM, TEM, YM), aluehallinnon, Metsähallituksen sekä keskeisten virastojen ja laitosten yhteistyönä valmistella lyhyen ja pitkän aikavälin ehdotukset tehtävien hoidon järjestämiseksi ottaen huomioon käytettävissä olevien voimavarojen väheneminen ELY-keskuksissa ja toimintaympäristön muutokset. Hankkeen tehtävää laajennettiin myöhemmin palvelemaan myös maakunta-uudistuksen valmistelua. Tavoitteena on turvata vesiluonnonvaroihin liittyvän asiantuntijaviranomaisten toiminnan jatkuvuus Suomessa.

Tämä taustamuistio sisältää vedenhankintaan ja pohjavesiin liittyvät tehtävät ELY-keskuksissa. Muistion valmisteluun ovat osallistuneet Juhani Gustafsson (YM), Ritva Britschgi (SYKE), Maria Mäkinen (VAR), Heidi Rautanen (KAS) ja Timo Kinnunen (UUD). Muistiota ovat kommentoineet Katri Vasama (MMM), Lauri Ahopelto (MMM), Jari Keinänen ja Raili Venäläinen (STM) sekä Kaija Joensuu (PIR).

ELY-keskuksissa pohjavesiin liittyvät tehtävät ovat luonteeltaan läpileikkaavia, eli ne liittyvät tärkeänä osana erittäin moneen ELY-keskuksen hoitamaan tehtävään vastuualueesta riippumatta. Pohjavesiin liittyvät tehtävät on järjestetty ELY-keskuksissa kunkin ELY:n erityispiirteiden edellyttämällä tavalla, jolloin saman pohjavesiasiantuntijan tehtäväkuvaan kuuluu yleensä sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan että ympäristöministeriön hallinnonalan tehtäviä. Lähes jokaisessa ELY-keskuksessa pohjavesiasiantuntijat hoitavat myös ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvan maa-aineslain mukaisia valvontatehtäviä. Edellä selostetusta johtuen tässä luvussa on pyritty kuvaamaan mahdollisimman kattavasti ELY-keskuksien hoitamat pohjavesiin liittyvät tehtävät sekä maa- ja metsätalousministeriön että ympäristöministeriön hallinnonaloilta.

1. Pohjavesiin liittyvät tehtävät ja niiden hoito ELY-keskuksissa

ELY-keskuksissa pohjavesiin liittyvät keskeisimmät lainsäädäntöön perustuvat tehtävät sekä keskeisimmät keinot tehtävien hoidon edistämiseksi on esitetty yksityiskohtaisessa taulukossa 1.

Vedenhankintaan ja pohjavesien suojeluun liittyvät keskeiset tehtävät ELY-keskuksissa ovat:

- vedenhankintaa palvelevat pohjavesiselvitysten edistäminen
- pohjavesialueiden rajojen määrittely ja luokitus
- yhdyskuntien vedenhankinnan edistäminen
- vedenotto- ja ojitusilmoitusten käsittely
- vesilaisissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena toimiminen esim. vesilain mukaisen lupatarpeen arviointi sekä vesilain mukaiset menettelyt, vesilain noudattamisen valvonta (vedenottomaiden vedenottomäärä ja pinnankorkeus) ja hallintopakomenettelyt pohjaveteen kohdistuvissa rikkomustapauksissa sekä vedenottamoiden suoja-alue määräysten noudattamisen valvonta.
- vesihuollon, elinkeinoelämän, maankäytön sekä ympäristönsuojelun yhteensovittaminen, esim. kaavaneuvottelut ja -lausunnot
- pohjavesien suojelusuunnitelmien laatimisen edistäminen ja suunnittelun ohjaus
- vesienhoitoon liittyvät tehtävät: pohjavesialueiden riskien arviointi, seurannan järjestäminen, tilan arviointi ja toimenpiteiden suunnittelu sekä niiden toteuttamisen edistäminen
- vesiluontotyyppien suojelu ja poikkeuslupien valvonta
- maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellon valvonta; mm. hallintopakomenettelyt
- ympäristönsuojelulain mukainen ennakkovalvonta; pohjaveden pilaamiskielto
- ympäristölupatarpeen harkinta sekä ympäristölupamenettelyt ja ympäristövaikutusten arviointi
- ympäristölupien valvonta, pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvä valvonta
- maa-aineslain mukaiset tehtävät
- YSL ja VL mukaisten tarkkailujen hyväksyminen
- pohjavesitietojärjestelmä POVET:in tietosisällön ylläpito
- pohjavesien seuranta
- asiakasneuvonta: kaivoasiat, energiakaivot, pilaantumisepäilyt
- ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa rikosasioissa asianomistajana toimiminen

ELY-keskuksissa asiat valmistellaan nykyisin yleensä moniasiantuntijatyöryhmissä. Asiasta riippuen työryhmään saattaa kuulua esimerkiksi kaavoitusasiantuntija, pohjavesiasiantuntija, luonnonsuojeluasiantuntija, vesistöasiantuntija, meluasiantuntija ja liikenneasiantuntija. Tämä toimintamalli on osoittautunut toimivaksi ja laadukkaaksi menettelytavaksi. Malli on myös kustannustehokas, ainakin jos verrataan siihen, että kannanottoja edellä luetelluista asioista pyydetäisiin usealta eri viranomaistaholta. Pohjavesiasiantuntija valmistelelee asiat normaalisti siten, että kaikki asiaan liittyvät ELY-keskuksen toimialaan kuuluvat pohjavesiasiat tulevat käsitellyiksi, eikä erikseen tarvitse pyytää kannanottoja vaikkapa pohjavedenottoa valvovalta tai vesilain mukaisen luvan tarvetta arvioivalta asiantuntijalta.

Pohjavesitiedon tarve on kasvanut voimakkaasti 2000 – luvulla. Tämä on ollut seurausta muun muassa muutamista laajalti uutisoiduista vaikeista pohjaveden likaantumistapauksista sekä siitä, että 1990 – luvun lopulta alkaen ELY-keskukset ovat voineet edistää ministeriöiden niille myöntämällä määrärahoilla vedenhankintaa palvelevien pohjavesiselvityksien tekemistä sekä pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laadintaa.

Suomessa, pääkaupunkiseutua ja länsirannikkoa lukuun ottamatta, sekä kotitalouksien että elintarvikelaitosten vedenhankinta perustuu pääosin pohjaveteen ja tekopohjaveteen. Vesihuoltolaitosten toimittamasta vedestä noin 66 % on pohjavettä tai tekopohjavettä ja loput 34 % pintavettä. Pinta-alallisesti vedenhankintaa

varten tärkeät ja vedenhankintaan soveltuvat 3781 pohjavesialuetta kattavat 3,3 % Suomen maapinta-alasta. Pohjavesialueiden maankäyttöön kohdistuu suuria paineita mm. yli puolet kiviaineshuollossa käytettävästä aineksesta on soraa ja hiekkaa, joka saadaan pääosin pohjavesialueilta. Myös asutusta ja suuria kaupunkeja on pohjavesialueilla.

ELY-keskukset ovat tärkeässä roolissa edistäessään ministeriöiden niille myöntämällä määrärahoilla vedenhankintaa palvelevien pohjavesiselvityksien tekemistä sekä pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien laadintaa. Selvitykset ja suojelusuunnitelmat laaditaan yhteistyössä kuntien ja vesihuoltolaitosten kanssa. Tätä kautta tietämys kunnan pohjavesistä, pohjavesialueista ja pohjaveden käytöstä ja merkityksestä on levinnyt kunnan organisaation sisällä ja lisännyt tietoisuutta asiantuntijatiedon tarpeesta mm. maankäytön suunnittelussa ja erilaisissa lupaprosesseissa. Selvityksien laadinnasta ja suojelusuunnitelmien laadinnasta on myös tiedotettu paikallisissa tiedotusvälineissä sekä yleisölle järjestetyissä tilaisuuksissa, mikä osaltaan on lisännyt kansalaisten tietoutta ja yhteydenottoja ELY-keskuksiin pohjavesiasioissa.

Vesienhoidossa riski- tai selvitysalueiksi arvioituja pohjavesialueita on 529 kpl eli 14 %. Tavoitteena on, että erityisesti kaikille riskialueille laadittaisiin suojelusuunnitelma. Vaikka suojelusuunnitelman tarkoitus on olla ennen kaikkea pohjavesiriskejä ennaltaehkäisevä, voidaan jo toteutuneenkin maankäytön osalta toiminnan riskejä vähentää suojelusuunnitelmassa sovittavilla toimenpide-ehdotuksilla, joita toiminnanharjoittajat oman toimintansa osalta toteuttavat. Pohjavesialueista huonossa tilassa on 95 aluetta. Ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan vesienhoidon toimenpideohjelmat, joissa toimenpiteitä on esitetty sekä riskipohjavesialueille että huonon kemiallisen tilan pohjavesialueille hyvän tilan saavuttamiseksi. Toimenpiteille on tarvetta myös hyvässä tilassa olevilla riskipohjavesialueilla, jotta niiden hyvä tila saadaan ylläpidettyä.

Kesäkuussa 2016 tehdyn ELY-keskusten osaamiskartoituksen mukaan arvio todellisesta työajasta (HTV) vuonna 2019 (ilman tukipalveluita ja johdon panosta) pohjavesitehtävien osalta oli 28 henkilötyövuotta. Tästä arviolta noin 22 htv:ta oli YM: toimialaan liittyvää ja 6 MMM:n.

Nykytilassa jokaisessa ELY-keskuksessa on tällä hetkellä 1-3 pohjavesiasiantuntijaa. Tehtävät on jaettu pohjavesiasiantuntijoiden kesken jokaisessa ELY-keskuksessa alueen erityispiirteiden edellyttämällä tavalla. Tyypillistä on, että sama henkilö saattaa hoitaa sekä laeissa määriteltyjä valvontatehtäviä että ministeriöiden määrittelemiä edistämistehtäviä. Lähes jokaisessa ELY-keskuksessa pohjavesiasiantuntijat hoitavat myös maaineslain mukaisia valvontatehtäviä.

Pohjavesiin liittyvät tehtävät ovat ELY-keskusten pohjavesiasiantuntijoiden näkemyksen mukaan aliresursoituja. Tämä näkyy mm. siten, että pitkien sairaslomien, vuorotteluvapaiden yms. aikana useimmasta ELY-keskuksesta ei löydy sellaista henkilöä, joka pystyisi hoitamaan lomalle jääneen tehtäviä, vaan tehtävät ruuhkautuvat. Tehtäviin liittyvien rekisterien ajan tasalla pitäminen ei ole yrityksistä huolimatta onnistunut odotetulla tavalla, ja pyydettyjen lausuntojen laatimisajat ovat venyneet ajoittain kohtuuttoman pitkiksi.

2. Aiemmat selvitykset tehtävien hoidon kehittämiseksi ELY-keskuksissa

Pohjavesitutkimusten hankinta ja pohjavesitietoon liittyvä osaaminen sekä arviointi toiminnan kehittämisen ja vastuiden vaihtoehdoista. Ritva Britschgi, SYKE 2014

Suomen ympäristökeskus laati vuonna 2013 maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta selvityksen pohjavesitutkimusten hankintaan ja pohjavesitietoon liittyvästä osaamisesta. Selvityksessä esitettiin myös suunnitelma toiminnan kehittämisestä. Selvityksessä ei tarkasteltu mm. viranomaisvalvontaa. Selvitykseen sisältyi koottua tietoa ELY-keskusten ministeriöiltä saamasta rahoituksesta 2009-2013 sekä rahoituksen avulla tehdyistä tutkimuksista ja suunnitelmista. Myös tutkimustarpeiden kokonaistilanne esitettiin selvityksessä. Suojelusuunnitelmien osata avustusta on voitu myöntää noin 250 000 euroa vuodessa (YM). Tämä on edellyttänyt kuntien osallistumista hankkeeseen vähintään 50 %:n osuudella. Pohjavesitutkimusten rahoitus

(MMM) on vaihdellut vuosittain 465 000 ja 950 000 euron välillä. Vuoden 2016 alussa YM on osoittanut ELY-keskuksille pohjavesialueiden määrittämiseen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain pohjavesialueita koskevien säädösten toimeenpanemiseksi yhteensä noin 1 M euroa.

Pohjavesitutkimuksissa saatava pohjavettä koskeva tieto tallennetaan Pohjavesitietojärjestelmään, joka toimii valtakunnallisesti keskitettynä pohjavesitiedon tallennusjärjestelmänä. Kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus tarkastella Pohjavesitietojärjestelmän tietoja Avoin tieto-palvelun kautta (aiemmin OIVA-palvelu). Pohjavesitutkimuksissa syntyy myös kairaustietoa, jota ei ole mahdollista tallentaa Pohjavesitietojärjestelmään. Selvityksessä todettiin kairaustietojen osalta järkevimmäksi kehittää Pohjatutkimusrekisteriä kattamaan kairaustiedot valtakunnallisesti.

Pohjavesitutkimusten hankintaan liittyvää osaamista ovat pohjavesitutkimusten suunnittelu, pohjavesitutkimusten teko, tulosten tulkinta sekä tilaustöihin liittyvän kilpailutuksen hoitaminen. Pohjavesiasiantuntijat tuntevat ELY-keskuksensa pohjavesimuodostumat yleisellä tasolla hyvin ja tiedostavat näiden muodostumien tutkimustarpeet sekä osaavat arvioida tutkimusten kiireellisyyssasteen. Asiantuntemusta ja osaamista löytyy myös kuhunkin pohjavesimuodostumaan soveltuvan tutkimusmenetelmän valintaan. Tähän liittyy myös asiantuntemuksen ylläpito tutkimusmenetelmien osalta. Yhteydenpito muihin kollegoihin sekä koulutautuminen on välttämätöntä esimerkiksi arvioitaessa tutkimusmenetelmien soveltuvuutta erityyppisiin geologisiin muodostumiin.

Pohjavesitutkimuksiin liittyvässä osaamisessa puutteita on tutkimusten tilaamisessa ja tutkimusten laadun valvonnassa sekä kilpailutuksen hoidossa. Tilauksia tehdään harvoin, eikä niiden hoitamiseen synny rutiinia. ELYjen pohjavesiasiantuntijat myös kokevat vaikeaksi muotoilla sopimusten sisällöt niin, ettei työn toteutuksessa syntyisi ongelmia.

Parhaimpina kehittämisvaihtoehtoina pohjavesitutkimusten hankintaan nähtiin kehittäminen nykytilan pohjalta (nykyinen ELY-keskusjako) ja kehittäminen maantieteelliseen aluejakoon perustuen, jossa esim. Pohjois-Suomen, Itä-Suomen ja Länsi-Suomen ELY-keskukset hoitaisivat yhteistyöryhmissä tutkittavien pohjavesialueiden priorisoinnin, tutkimusten hankinnan, asiantuntijatuen ja budjettien laadinnan. Kehittämisvaihtoehtojen jatkotarkasteluun otettiin mukaan vielä kehittäminen valtakunnallisen mallin pohjalta, jossa valtakunnallinen vastuutaho hoitaisi pohjavesitutkimusten osalta yhteistyötä LIVIn hankinnan ohjeistukseen. Vaihtoehdossa LIVIn hankinnan ohjeistukseen olisi tuotettu myös tarpeelliseksi katsottavat pohjavesitutkimuksia koskevat ohjeet ja mm. mallisopimukset. Pohjavesitutkimusten hankinnan vaihtoehdoissa jätettiin jatkotarkastelun ulkopuolelle tutkimuslaitosyhteistyöhön ja vesienhoitoalueisiin pohjautuvat mallit.

ELY-keskusten pohjavesitehtävien kehittäminen, Hämeen ELY-keskus (Vahanen 2015)

ELY-keskusten käytettävissä olevien resurssien vähetessä Hämeen ELY-keskus laati vuonna ympäristöministeriön toimeksiannosta selvityksen ELY-keskusten toiminnan kehittämiseksi erikoistumisen, verkostoitumisen ja yhteistyön avulla. Selvityksen kehittämis ehdotuksissa todettiin mm., että pohjavesitehtävien tehokkaan hoidon ja työn tasaisen laadun kannalta on eduksi, että ELY-keskukset erikoistuvat ja joidenkin tehtävien hoitoa keskitetään. Keskittämisen tai erikoistumisen katsottiin tehostavan seuraavien tehtävien hoitoa: POVET-tietojärjestelmän havaintopaikkaosion ylläpito, pohjavedenottoa koskevien vesitalouslupien valvonta, vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laadinta, hankintojen kilpailutus sekä lainopilliset palvelut. Lisäksi selvityksessä esitettiin toimintamallityön ja pohjavesiasiantuntijaverkoston toimivuuden tehostamista, tulosohjausprosessin kehittämistä sekä muutamia pienempiä kehittämis ehdotuksia kuten vuoropuhelun lisäämistä.

3 Tiedonhallinta pohjavesitehtävissä

3.1 Pohjavesitietojärjestelmä

Pohjavesitietojärjestelmä (POVET) on osa ympäristöhallinnon ympäristötiedon hallintajärjestelmää (HERTA), johon kootaan ympäristöhallinnon keräämää ja tuottamaa tietoa ympäristöstä. POVET kattaa ympäristöhallinnon luokittelemilta pohjavesialueilta (noin 6000) ja ympäristöhallinnon pohjavesiasemilta (noin 75 kpl) saatavat tiedot. Pohjavesialueilta kootaan pohjaveden laatuun ja määrään liittyviä havaintotietoja sekä alueen tutkimuksiin, riskikohteisiin ja maankäyttöön liittyviä tietoja. POVET toimii myös pohjavesien hoitotyön keskitettynä tietojärjestelmänä VEMUn lisäksi. Lisäksi järjestelmään voidaan tallentaa tietoja pohjavesialueiden ulkopuolella sijaitsevista yksittäisistä kaivoista ja lähteistä sekä yhdistää pohjavesialueiden paikkatiedot niiden ominaisuustietoihin. Näiden lisäksi pohjavesialueilla on useita linkityksiä vedenottamoihin, pilaantuneisiin alueisiin, LIVin tiesuolarekisteriin, jne. Jotta kansalaisia voitaisiin palvella yhä paremmin, tul- laan tulevaisuudessa myös tarvitsemaan kaksi näkökulmaa järjestelmän tietoihin: hallinnollinen ja julkinen.

Pohjavesitietojärjestelmä on osa ympäristönsuojelun tietojärjestelmää (YSL 222 ja 223 §). "Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tallettaa ympäristönsuojelun tietojärjestelmään tiedot pohjavesialueiden rajoista, luokituksista ja luokituksen perusteista sekä muista pohjavesialueen ominaisuuksista" ... "Kunnan on julkais- tava suojelusuunnitelma ja tiedotettava siitä sekä toimitettava suojelusuunnitelma elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle merkittäväksi ympäristönsuojelun tietojärjestelmään." (1299/2004, VJML 10d ja f §).

Maa- ja metsätalous- sekä ympäristöministeriöiden tulossopimuksissa edellytetään SYKeltä POVETin ylläpi- toon liittyviä palvelutehtäviä. Laissa ympäristöhallinnosta on SYKEN tehtäväksi määritelty (55/1995, 6 §) yllä- pitää ja kehittää toimialansa tietojärjestelmiä.

Pohjavesienhoidon osalta POVET toimii VEMUn ohella tallennus- ja raportointityökaluna. Järjestelmään on kerätty pohjavesitietoa 1990-luvun lopulta lähtien ja vesienhoito-osio on tehty osaksi olemassa olevaa järjes- telmää.

Järjestelmä on vanha, ja siksi järjestelmän käyttökelpoisuus on heikko. Esimerkiksi VHS-raportointiin tarvitta- vien tietojen tallentamisen mahdollistaminen ja tallentaminen vaatii tällä hetkellä merkittävän työpanoksen SYKEN substanssi- ja sovelluskehityksen puolelta sekä ELY-keskusten tallentajilta. Pahimmillaan VHS- raportointi pysäyttää osittain muun POVET-tallennustyön useiksi kuukausiksi ja toisaalta järjestelmän nor- maali tallennustyö aiheuttaa isoja ongelmia vesienhoidon raportointiin.

Pohjavesilainsäädännön muutosten takia POVETiin tarvittaisiin kiireellisesti lisää toiminnallisuutta. Myös tiedonsiirtoa tulisi parantaa huomattavasti esimerkiksi pohjavesiseurantatietojen suorat tiedonsiirrot ana- lysointilaboratorioista tietojärjestelmään (vyh+xlm-skeema). Tietojen käsin syöttämisestä tulee päästä eroon. Tavoite olisi kehittää tietojärjestelmän tiedonsiirtoa, jotta järjestelmään voitaisiin tallentaa aikaisem- paa tehokkaammin ELY-keskusten, toiminnanharjoittajien velvoitetarkkailujen ja vesilaitosten raakavesiseu- rannan tuottamaa seurantatietoa. Paikkatietoja ja POVETin tietoja tulisi integroida nykyistä paremmin yh- teen, sillä ne päivittyvät nyt eri syklillä, mikä aiheuttaa ongelmia.

Käytännössä *koko järjestelmä vaatisi kokonaisvaltaisen uudistamisen*, jotta se olisi käyttökelpoinen sekä pohjavesitiedon hallintaan että vesienhoitotyöhön – nyt muutoksia ja korjauksia tehdään osio kerrallaan ilman varsinaista kokonaisuuden hallintaa. Kokonaisarkkitehtuurin luominen on aloitettu SYKessä konsultin ja asiantuntijoiden yhteistyössä, jossa tavoitteena on myös tiedonhallinnan rakenteellinen uudistaminen. Tässä yhteydessä tavoitteena on uudistaa myös POVETia.

Pääosa (vain kaivojen sijaintitiedot puuttuvat) POVETin tiedoista on tarjolla kaikille Avoin tieto-palvelusta (www.syke.fi). Tavoite tiedon saavutettavuudesta on siis täytetty, mutta palvelu tulisi voida tarjota käyttä- jäystävällisemmässä muodossa.

Erillinen ongelma liittyy kaikkiin Hertta tietojärjestelmiin (ml. POVET), joiden ylläpito on SYKEssä, mutta muu tietoliikennehuolto on ELY-keskuksissa KEHA-palvelujen kautta. KEHA ei erikseen ilmoita päivityksistään tai ylläpitotoistään SYKEen ja tästä on aiheutunut lukuisia ongelmatilanteita käyttäjille. Näihin ongelmatilanteisiin on vaikea sekä SYKEssä että KEHAN tukipalveluissa varautua. SYKE informoi omista päivityksistään kaikkia ympäristöhallinnon käyttäjiä eli myös ELY-käyttäjiä.

3.2 Pohjatutkimusrekisteri

Pohjatutkimusrekisteriin (PTR) tallennettavaa pohjatutkimustietoa syntyy julkisten organisaatioiden ja yksityisten yritysten pohjatutkimuksista. Tietojen taltiointi on vapaaehtoista, eikä lakisääteistä velvollisuutta tietojen kokoamiseen, säilyttämiseen tai luovuttamiseen ole millään organisaatiolla. Valtaosa pohjatutkimustiedoista onkin hajallaan alan toimijoiden järjestelmissä ja arkistoissa.

Infra-alan toimijat ovat nähneet tarpeelliseksi valtakunnallisen pohjatutkimusrekisterin laatimisen, jotta tiedot olisivat keskitetyksi ja yhtenäisessä muodossa saatavilla. Valtakunnallista pohjatutkimusrekisteriä on kehitetty Geologian tutkimuskeskuksessa ja nykyisellään rekisteriin on koottu pääasiallisesti Liikenneviraston pohjatutkimuksia sekä pääkaupunkiseudun kuntien pohjatutkimuksia. Rekisteriä on tarkoitus laajentaa myös muiden tiedontuottajien pohjatutkimuksilla.

Valtakunnallinen pohjatutkimusrekisteri on toteutettu yhdessä alan merkittävien infratoimijoiden kanssa. Kehittämisen prosessi liittyy kiinteästi INFRA 2010 -kehitysohjelmaan. Pohjatutkimusrekisterin periaatteena on, että eri sovellustoimittajat voivat perustaa tietokannan varaan omia paikkatietosovelluspalveluja. Rekisterin kehittämistyössä ei ole panostettu käyttöliittymien ominaisuuksiin, vaan se on jätetty paikkatietojen jakeiluun perehtyneiden toimijoiden liiketoiminta-alueeksi.

Pohjatutkimusten siirtotiedostoja voi lähettää Infra- pohjatutkimusformaatissa sähköpostin välityksellä osoitteeseen pohjatutkimus(at)gtk.fi Rekisteriin voidaan toimittaa ladattavaksi myös muuta pohjatutkimustietoa kuten laboratoriotuloksia, koekuoppien valokuvia tai pohjavesiputkikortteja sisältäviä pdf-, excel- tai muita tiedostoja. Tässä vaiheessa rekisteriin viedään vain pistemäisiä aineistoja, joiden sijainti esitetään yksillä koordinaateilla (rekisterin haut EurefFin).

Osa rekisterin pisteistä on määritelty tiedon omistajien taholta maksullisiksi ja niiden tietojen haku ohjautuu omistajan järjestelmään tai laskutus tapahtuu käyttäjäksi rekisteröitymisen yhteydessä saatujen tietojen perusteella valtakunnallisen rekisterin toimesta.

Tällä hetkellä tietosisältö koostuu pistemäisistä kairausaineistoista ja esimerkiksi seismisiä- tai maatutkaluotaustietoja ei tallenneta toistaiseksi PTR:ään. Pohjavesiselvityksiä rekisteristä löytyy muutamia (Uusimaa). Pohjatutkimusrekisteriin on pohjavesitutkimuksiin liittyen mahdollista tallentaa maaperäkairauksetietojen lisäksi tietoa pohjaveden korkeudesta sekä tallentaa liitteenä pohjavesiputkikortti. PTR:n ja POVET:in yhteiskäyttöä tulee edistää. Molemmat järjestelmät tietoineen ovat jo nykyisellään avoimesti kaikkien saatavilla.

3.3 Maa-ainestenoton seurannan tietokanta

Maa-ainestenoton seurannan tietokanta (NOTTO). Maa-ainestenottoluvan haltijan on ilmoitettava lupaviranomaiselle otetun aineksen määrä ja laatu vuosittain 31.1. mennessä. Lupaviranomaisen on toimitettava edellä mainitut tiedot ELY-keskukselle 31.3. mennessä. Tiedot voimassa olevista ja päättyneistä maa-ainesten ottamisluvista sekä vuosittain otettujen maa-ainesten määristä tallennetaan ELY-keskusten ja SYKE:n ylläpitämään Notto-tietojärjestelmään. Vuodesta 1982 alkaen tallessa on noin 36 000 lupatietoa. Ottamislupailmoituksia on kerätty vuodesta 1999, ja niitä on tullut vuosittain 3000- 4000 kappaletta.

Keskeiset ottamislupatiedot ovat olleet kaikkien saatavilla marraskuusta 2015 lähtien SYKEN tuottamana avoimena rajapintapalveluna, jota on mahdollista tarkastella internetselaimella yhdessä Geologian tutkimuskeskuksen kiviainesvarantotietojen kanssa SYKEN julkisessa "Maa-ainestenottoluvat ja kiviainesvarannot" – karttapalvelussa (<http://arcg.is/1hqdvW7>). Karttapalvelussa ovat lisäksi mukana pohjavesialueet, suojelualueet ja valtakunnallisesti arvokkaat geologiset muodostumat. Lupatiedot päivittyvät rajapintapalveluun ja karttanäkymään päivittäin.

SYKEN maa-ainestenottolupa-rajapintapalvelu on saatavilla sekä WMS- että REST-rajapintana:
WMS: <http://paikkatieto.ymparisto.fi/arcgis/services/Motto/MaaAinestenottoluvat/MapServer/WmsServer>
REST: <http://paikkatieto.ymparisto.fi/arcgis/rest/services/Motto/MaaAinestenottoluvat/MapServer>

Useimmissa maa-ainesluvuissa on määrätty velvoite tarkkailla ottamisen pohjavesivaikutuksia ja toimittaa tarkkailutulokset valvontaviranomaisen lisäksi myös ELY-keskukselle. ELY-keskuksessa pohjavesitiedot tallennetaan ympäristötiedon hallintajärjestelmän Pohjavesitietojärjestelmään.

Taulukko 1. Säädöksiin perustuvia tehtäviä ja keinoja niiden saavuttamiseksi

Pohjavesitehtävät ELY-keskuksissa							
VESIENHOITO							
Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 30.12.2004/1299 VMJL							
	Lainsäädäntö	Vastuu-organisaatio	Keino 1	Keino 2	Keino 3	Keino 4	Keino 5
Pohjavesien ominaispiirteiden määrittely	VMJL 1.luku 5§	ELY	Tärkeiden ja muiden vedenhankintakäyttöön soveltuvien pohjavesialueiden sijainnin ja rajojen määrittely VMJL 2.luku 7§, VMJL 2a luku 10a-d §	Pohjavesialueiden maa- ja kallioperän yleispiirteiden määrittely VMJL 2.luku 7§			
Tärkeiden ja muiden vedenhankintakäyttöön soveltuvien pohjavesialueiden sijainnin, rajojen ja luokituksen määrittely sekä pohjavesialueiden maa- ja kallioperän yleispiirteiden määrittely	VMJL 2.luku 7§, VMJL 2a luku 10a-c §	ELY	Vanhojen pohjavesitutkimusten kokoaminen ja läpikäynti	Vedenhankintaa palvelevat pohjavesiselvitykset (tekeminen tai hankinta): uudet pohjavedenotto- paikat, varavedenotat, pohjavesialueiden rakenneselvitykset	Maastokäynnit	Hydrogeologisen kuvauksen laatiminen	
Tietojärjestelmän ylläpito pohjavesialueiden rajoista, luokituksesta ja luokituksen perusteista sekä muista pohjavesialueen ominaisuuksista (PO-VET)	VMJL 2a luku 10 d§ 2.mom	ELY	ELY täydentää pohjavesialue-, seuranta-asema-, havaintopaikka-, VHS-toimenpide-, riskitekijöiden arvio- ja luokitteluosiot	ELY tallentaa vähintään metatiedot tehdyistä pohjavesitutkimuksista	ELY tallentaa hydrogeologiset kuvaukset	ELY laatii pohjavesialuekartat	ELY kokoaa pohjavesialueiden laatutiedot ja tallentaa ne

Selvitys ihmisen aiheuttamista vaikutuksista pohjavesiin	VMJL 1.luku 5§	ELY	ELY kokoaa pohjavesialueiden laatutiedot ja tarkastelee vaikutuksia	ELY kokoaa tiedot asutuksen, teollisuuden, maa- ja metsätalouden sekä muun elinkeinotoiminnan aiheuttamasta piste- ja hajakuormituksesta mukaan lukien vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006) tarkoitettujen aineiden päästöt ja tarkastelee vaikutuksia. VMJA 30.11.2006/1040	ELY kokoaa tiedot asutuksen, teollisuuden, maa- ja metsätalouden sekä muihin tarpeisiin otettavan veden määrästä sekä tekopohjaveden muodostamisesta mukaan lukien vuodenaikaisvaihtelut, vuosittainen kokonaistarve ja veden hävikki ja tarkastelee vaikutuksia. VMJA 30.11.2006/1040	ELY kokoaa tiedot muusta vesien tilaan vaikuttavasta toiminnasta mukaan lukien yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY, jäljempänä vesipuitediirektiivi, liitteessä II tarkoitettujen toimintojen ja tarkastelee vaikutuksia VMJA 30.11.2006/1040.	
Pohjaveden käytön taloudelliset selvitykset	VMJL 1.luku 5§	ELY					
ELY kerää tiedot valtioneuvoston asetuksella säädettyistä pohjavesialueista, jotka ovat EY:n lainsäädännön mukaan suojeltavia	VMJL 1.luku 5§	ELY	E-luokan pohjavesialueiden määrittely	Luontoselvityksien tekeminen tai teettäminen			
ELY kerää tarpeelliset tiedot talousveden ottoon tarkoitettuihin alueista	1.luku 5§, VMJA 4§	ELY	Tärkeiden ja muiden vedenhankintakäyttöön soveltuvien pohjavesialueiden sijainnin ja rajojen määrittely VMJL 2.luku 7§	Pohjavedenottamoiden sijainnin ja käytön selvittäminen			
Pohjavesialueiden tilan luokittelu ja riskialueiksi nimeäminen	VMJL 2. luku 8§, VMJA 30.11.2006 7§, 14a- c§	ELY	Pohjavesialueiden laatutietojen kokoaminen ja tarkastelu				

Pohjavesien seurannan järjestäminen ja seurantaohjelman laatiminen	VMJL 1.luku 5§	ELY, vesien- suojelu- yhdis- tykset, tarkkai- luvelvol- liset	Seurantaohjelman laadinta: paikot, ajankohdat, analyysivalikoima, tulosten siirto	Seurantaohjelman kilpailutukseen osallistuminen	Seurantaohjelman toteutuksen valvonta	Tulosten tarkastaminen ja varmistaminen, että tiedot menevät POVET-rekisteriin	
Vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman valmistelu ja vesienhoidon tavoitteiden edistäminen pohjavesien osalta	VMJL 1.luku 5§	ELY	Pohjavesiselvitykset (tekeminen tai hankinta): uudet pohjavedenottoaikat, varavedenottamot, pohjavesialueiden rakenneselvitykset	Pilaantuneiden alueiden kunnostukset	Pohjaveden virtausmallinnukset	Pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien edistäminen, osallistuminen asiantuntijana suojelusuunnitelmien laadinnan ohjaus- ja seurantaryhmiin, lausunnot suojelusuunnitelmista	

Valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä 30.11.2006/1040 (VMJA)

	Lainsäädäntö	Vastuu- organisaatio	Keino 1	Keino 2	Keino 3	Keino 4	Keino 5
ELY kokoaa tiedot asutuksen, teollisuuden, maa- ja metsätalouden sekä muun elinkeinotoiminnan aiheuttamasta piste- ja hajakuormituksesta mukaan lukien vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1022/2006) tarkoitettujen aineiden päästöt ja tarkastelee vaikutuksia.	VMJA 30.11.2006/1 040 6§	ELY, kunnat					
ELY kokoaa tiedot asutuksen, teollisuuden, maa- ja metsätalouden sekä muihin tarpeisiin otettavan veden määrästä sekä tekopohjaveden muodostamisesta mukaan lukien vuodenaikaisvaihtelut, vuosittainen kokonaistarve ja veden hävikki ja tarkastelee vaikutuksia.	VMJA 30.11.2006/1 040 6§	ELY, kunnat					

ELY kokoaa tiedot muusta vesien tilaan vaikuttavasta toiminnasta mukaan lukien yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY, jäljempänä vesipuitedirektiivi, liitteessä II tarkoitettut toiminnot ja tarkastelee vaikutuksia .	VMJA 30.11.2006/1 040 6§	ELY, kunnat					
ELY selvittää 6 §:ssä tarkoitettujen tietojen sekä vesien tilaa koskevan tiedon perusteella pinta- ja pohjavesimuodostumat, joissa ei mahdollisesti saavuteta vesienhoitolain 21 §:ssä tarkoitettuja ympäristötavoitteita. Jos arvioidaan, että ympäristötavoitteita ei mahdollisesti saavuteta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee tehdä lisäselvitykset pinta- ja pohjavesien seuranta- ja toimenpideohjelmien laatimista varten.	VMJA 30.11.2006 7§	ELY					
Poikkeuksellisten olosuhteiden arviointi pohjavesimuodostumissa	VMJA 30.11.2006 14e§	ELY					
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus määrittelee toimialueensa pohjavesien seurannan tarpeet ottaen huomioon mitä 16–20 §:ssä säädetään. Se laatii toimialueellaan seurantaohjelman, jossa yhdistetään soveltuvin osin viranomaisten järjestämä seuranta ja toiminnanharjoittajan muun lain nojalla tekemä tarkkailu. Seurantaohjelmassa esitetään tarvittavat seuranta- ja -alueet, seurattavat tekijät sekä seurantatiheys.	VMJA 30.11.2006 15§	ELY					

VESILAKI							
Valtion valvontaviranomaisena toimiminen (VL 1.luku 7§)							
	Lainsäädäntö	Vastuuorganisaatio	Keino 1	Keino 2	Keino 3	Keino 4	Keino 5
Ennakovalvonta		ELY	Lausunnot pohjavesien suojelun ja yhdyskuntien vedenhankinnan huomioon ottamisesta maankäytön suunnittelussa.	Osallistuminen asiantuntijana maakuntaliiton ja kuntien kanssa käytäviin kaavaneuvotteluihin	Lausunnot pohjavesien suojelun ja yhdyskuntien vedenhankinnan huomioon ottamisesta tiesuunnittelussa ja tienpidossa. Osallistuminen asiantuntijana Liikenneviraston ja L-vastuualueen tiesuunnitelmien laadintaan sekä tienpidon suunnitteluun	Lausunnot maainesten ottamisesta kunnille ja aluehallintoviranomaisille, lausunnot energia-kaivoista ja muusta rakentamisesta kunnille ja aluehallintoviranomaisille, lausunnot pohjavedenotantomaiden suoja-alueiden tarpeista ja suoja-alueen toiminnoista.	
Vesiluontotyyppien (mm. lähteet, tihkupinnat ja näistä riippuvat luontotyypit) suojeleminen ja poikkeuslupien valvonta	VL 2. luku 11 §	ELY	Luontotyyppien arviointi ja lausunnot asiakkaille sekä kunnille ja aluehallintovirastoille	Valvontakäynnit vesiluontotyyppikohteilla			
Vedenottoilmoitusten käsittely	VL 2. luku 15 §	ELY	Tarkentavat määräykset ilmoituksen johdosta asiakkaille, esim. vedenoton järjestämisestä, tarkkailusta, ympäristövaikutusten ehkäisemisestä	Tarkentavien määräysten valvonta	Valvontakäynnit		
Vesilain mukaisen lupatarpeen arviointi pohjavesialueille suunnitelluissa hankkeissa. Pohjaveteen tai pohjavesialueille kohdistuvien vesilain mukaisien lupien valvonta.	VL 3. luku 2-3§	ELY, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	Lausunnot lupatarpeesta asiakkaille	Lausunnot lupahakemuksista AVI:lle (VL 3.luku 10§)	Valvontakäynnit	Osallistuminen pohjavesiasiantuntijana luvanvaraiten laitosten valvontaan	

Pohjaveteen tai pohjavesialueille kohdistuvien vesilain mukaiset lupahakemusmenettelyt	VL 11. luku	AVI, ELY	Lausunnot lupahakemuksista AVI:lle (VL 11. luku 6§)	Osallistuminen pohjavesiasiantuntijana lupamenettelyihin			
Pohjaveteen tai pohjavesialueille kohdistuvien vesilain mukaisen lupien valvonta VL 3. luku 2-3§		ELY	Tarkkailuvelvoitteen määrääminen AVI:n määräyksestä (VL 3. luku 11§)	Yhteistarkkailun tai tarkkailusuunnitelman hyväksyminen AVI:n määräyksestä (VL 3. luku 11-12§)	Tarkkailuraporttien tarkistaminen	Valvontakäynnit	
Vesilain valvonta- ja hallintopakkomenettelyt pohjaveteen kohdistuvissa rikkomustapauksissa	VL 14. luku	ELY, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen					

YMPÄRISTÖNSUOJELULAKI

Valtion valvontaviranomaisena toimiminen

Ympäristönsuojelulain valvonta	Lainsäädäntö	Vastuuorganisaatio	Keino 1	Keino 2	Keino 3	Keino 4	Keino 5
Ohjaamis- ja edistämistehtävät	YSL 3. luku 21 § 1 mom.	ELY, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	Valtion jätehuoltotyöt pilaantuneiden maa-alueiden ja pohjaveden puhdistamiseksi	Pohjavesialueiden suojelemissuunnitelmien laadinta	Avustuspäätökset pohjavesien suojelemissuunnitelmien laadintaan mom.351061, avustusten käytön valvonta ja maksatusten valmistelu.	Lausunnot suojelemissuunnitelmista	Osallistuminen asiantuntijana suojelemissuunnitelmien laatimisen aikana ohjausryhmiin ja valmistumisen jälkeen seurantaryhmiin
Ennakovalvonta		ELY	Lausunnot pohjavesien suojelemissuunnitelman ja yhdyskuntien vedenhankinnan huomioon ottamisesta maankäytön suunnittelussa.	Osallistuminen asiantuntijana maakuntaliiton ja kuntien kanssa käytäviin kaavaneuvotteluihin	Lausunnot pohjavesien suojelemissuunnitelman ja yhdyskuntien vedenhankinnan huomioon ottamisesta tiesuunnittelussa ja tienpidossa. Osallistuminen asiantuntijana Liikenneviraston ja L-vastuualueen tiesuunnitelmien laadintaan sekä tienpidon suunnitteluun	Lausunnot ympäristönsuojeluluvista ja luvan tarpeesta, kuntien ympäristönsuojelumääräyksistä, YVA-menettelyistä jne.	

Maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltojen valvonta	YSL 2.luku 16 ja 17 §	ELY, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	Lausunnot ja valvontamenettelyt pilaantumisen vaaraa aiheuttavissa hankkeissa AVI:lle, kunnille ja asiakkaille					
Ympäristöluvan tarpeen harkinta toiminnan sijoittuessa tärkeälle tai vedenhankintaan soveltuvalle pohjavesialueelle	YSL 4. luku 28 § ja 6.luku	ELY, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	Lausunnot luvantarpeesta asiakkaille					
Maaperään, pohjaveteen tai pohjavesialueille kohdistuvien hankkeiden YSL:n mukaiset lupahakemusmenettelyt	YSL 6. luku 42§	AVI,ELY,kunta	Lausunnot lupahakemuksista AVI:lle tai kunnalle	Osallistuminen pohjavesiasiantuntijana lupamenettelyihin				
Maaperään, pohjaveteen tai pohjavesialueille kohdistuvien ympäristölupien valvonta	YSL 18.luku	ELY, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	Osallistuminen ELY-keskuksen valvontasuunnitelman laadintaan YSL 18.luku 168 § (ELY)	Osallistuminen ELY-keskuksen valvontaohjelman laadintaan YSL 18.luku 168 § (ELY)	Määräaikaistarkastukset pohjavesialueella sijaitsevilla ympäristöluvanvaraisilla ja rekisteröidyillä toiminnoilla YSL 168 §	Tarkkailuraporttien tarkastaminen	Valvontakäynnit	
Pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen liittyvät valvontatehtävät	YSL 14.luku	ELY	Pilaantuneesta maaperästä ja pohjavedestä tehtyjen ilmoitusten käsittely	Maaperän tai pohjaveden pilaantuneisuutta ja puhdistamistarvetta koskevien selvitysten tarkastaminen ja hyväksyminen YSL 14. luku 135 §	Päätökset pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta YSL 14. luku 136§	Puhdistamisen loppu- ja tarkkailuraporttien tarkastaminen ja hyväksyminen YSL 14 luku 136§		
YSL 18. luvun mukaiset valvonta- ja hallintopakkomenettelyt maaperään ja pohjaveteen kohdistuvissa rikkomustapauksissa		ELY, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen						
Direktiivilaitoksia koskeva maaperä ja pohjaveden perustilaselvitys	YSL 82 §							
Maaperää ja pohjavettä koskevat toimet direktiivilaitoksen toiminnan päättyessä	YSL 9 luku 951	ELY						

MAA-AINESLAKI							
	Lainsäädäntö	Vastuuorganisaatio	Keino 1	Keino 2	Keino 3	Keino 4	Keino 5
Ennakkovalvonta		ELY, kunnan ympäristönsuojelu- viranomaisen	Lupaviranomaisen ja asiakkaiden neuvonta ja koulutus				
Lupamenettely		ELY, kunnan ympäristönsuojelu- viranomaisen	Lausunnot kunnalle lupahakemuksista (MAL 7§)	Valitukset eri oikeusasteisiin lupapäätöksistä MAL 20 ja 20a§	Valvontakäynnit	Osallistuminen pohjavesiasiantuntijana lupamenettelyihin	
Maa-ainesten ottoa koskevien rajoitusten ja ottamistapaa koskevien säännösten ennakkoinnaja jälkivalvonta	MAL 3 §						
Maa-ainestuluvan valvontaviranomainen	MAL 4 a §						
Tietojärjestelmän ylläpito	MAL 23 b §	ELY, kunnan ympäristönsuojelu- viranomaisen	ELY järjestää lupaviranomaisen ilmoittamien tietojen (luvat, vuosittaiset ottomäärät, tilan seuranta) tallentamisen maa-ainesten oton tietojärjestelmään NOTTO				
Ottamisen keskeyttäminen	MAL 15§	ELY, kunnan ympäristönsuojelu- viranomaisen	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi keskeyttää ottamisen silloin, kun ottamisrikkomus kohdistuu alueelle, jolla on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista tai muutoin huomattavaa merkitystä, tai alueelle, jolla on merkitystä tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen suojelun kannalta	Valvontakäynnit			

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994/468		ELY	Yhteysviranomaisena toimiminen pohjavesiin tai pohjavesialueisiin kohdistuvissa YVA-hankkeissa	Yhteysviranomaisen avustaminen pohjavesiin tai pohjavesialueisiin kohdistuvissa YVA-hankkeissa	YVA-tarpeen arviointi pohjavesiin tai pohjavesialueisiin kohdistuvissa hankkeissa		
MUUT EDISTÄMISTEHTÄVÄT		ELY, kunta, vesihuoltolaitokset	Vedenhankintaa palvelevat pohjavesiselvitykset (tekeminen tai hankinta): uudet pohjavedenottoaikat, varavedenotat, pohjavesialueiden rakenneselvitykset	Osallistuminen pohjavesiasiantuntijana vesihuollon yleis- ja kehittämissuunnitelmien sekä WSP:ien laadintaan	Vesihuollon, elinkeinoelämän, maankäytön suunnittelun sekä vesien suojelelun yhteensovittaminen	Pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien edistäminen, osallistuminen asiantuntijana suojelusuunnitelmien laadinnan ohjaus- ja seurantarayhmiin, lausunnot suojelusuunnitelmista	Pohjavettä vaarantavien kohteiden tuntemus, pilaantuneiden maa-alueiden tuntemus, MATTI- ja POVET-rekisterit
			Vanhojen viemäreiden saneerauksen edistäminen pohjavesialueilla	Lausunnot pohjavesien suojelelun ja yhdyskuntien vedenhankinnan huomioon ottamisesta maankäytön suunnittelussa.	Osallistuminen asiantuntijana maakuntaliiton ja kuntien kanssa käytäviin kaava-neuvotteluihin	Lausunnot pohjavesien suojelelun ja yhdyskuntien vedenhankinnan huomioon ottamisesta tiesuunnittelussa ja tienpidossa.	Osallistuminen asiantuntijana Liikenneviraston ja L-vastualueen tiesuunnitelmien laadintaan sekä tienpidon suunnitteluun
			Osallistuminen pohjavesiasiantuntijana pohjavesialueille sijoittuviin YVA-menettelyihin				

Liite 3 - Taustamuistio: Säädökset, velvoitteet ja muutokset toimintaympäristössä

Sisällys

1. Johdanto.....	42
2. Vesihuoltoon ja vedenhankintaan liittyvien tehtävien kannalta keskeinen lainsäädäntö	43
3. Eri hallinnonalojen vastuut ja toimijat.....	45
4. Toimintaympäristöön kohdistuvat muutokset.....	46
4.1 Maakuntaudistus	46
4.2 Kaupungistuminen.....	46
4.3 Lainsäädännön muutokset	47
4.4 väestörakenteen muutosten vaikutus haja-asutusalueiden vesihuoltoon	48

1. Johdanto

Tämä taustadokumentti käsittää vesihuoltoon, vedenhankintaan ja pohjavesiin liittyvät säädökset ja velvoitteet viranomaistehtävissä sekä toimintaympäristöön liittyvät muutokset.

Vesihuoltoon, vedenhankintaan ja pohjavesiin liittyvien valvonta- ja ohjaustehtävien kannalta keskeinen lainsäädäntö on:

- vesilaki (587/2011) ja asetus vesitalousasioista (1560/2011)
- vesihuoltolaki (2001/119)
- laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)
- valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä (1040/2006)
- ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja –asetus (713/2014)
- maa-aineslaki (555/1981) ja –asetus (926/2005)
- terveydensuojelulaki (763/1994) ja –asetus (1280/1994)
- talousvesiasetukset (1352/2015, 442/2014 ja 461/2000)
- laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) ja asetus (1144/2013)
- laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986)
- Maakuntalaki luonnos 27.6.2016

2. Vesihuoltoon ja vedenhankintaan liittyvien tehtävien kannalta keskeinen lainsäädäntö

Vesilain (587/2011) tavoitteena on edistää, järjestää ja sovittaa yhteen vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä niin, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää sekä ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja lisäksi parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa.

Vesilain 3 luvun 2 §:ssä säädetään vesitaloushankkeen yleisestä luvanvaraisuudesta. Saman 3 luvun 3 §:ssä säädetään vesitaloushankkeista, jotka ovat aina luvanvaraisia. Tällaisia aina luvanvaraisia hankkeita ovat, 2 §:ssä tarkoitetuista seurauksista riippumatta, mm. vedenotto vesihuoltolaitoksen tai vesihuoltolaitokselle vettä toimittavan tarpeisiin. Saman pykälän 3) kohdassa on mainittu luvanvaraisena hankkeena myös vedenimeyttäminen tekopohjaveden muodostamiseksi. Tekopohjaveden ottamisesta säädetään lisäksi vesilain luvussa 4. Pohjavedenottamon suoja-alueen määrittämisestä säädetään vesilain 4 luvun 11 ja 12 §:ssä.

Vesilain mukaisen luvan myöntää aina aluehallintovirasto. Vesilain 14 luvussa säädetään lain ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten noudattamisesta. Valvonta kuuluu sekä kunnalle että valtion valvontaviranomaiselle, eli elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukselle. Vesilain mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säädöksiä lain valvonnasta.

Vedenottolupien sisältö ja niihin liittyvät tarkkailuveloitteet ovat vaihdelleet vuosikymmenien aikana. Etenkin aiemmin myönnettyjen pohjavedenottolupien suhteen on esitetty osin kriittisiä näkemyksiä, että ne mahdollistaisivat suuremman vedenoton kuin pohjavesialueen antoisuus todellisuudessa on.

Vesihuoltolain (2001/119) toimeenpanon yleinen ohjaus ja seuranta kuuluvat VHL 4 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriölle. Ministeriön yleinen ohjaus on hallinnollista, kohdistuu lähinnä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin eikä ulotu yksittäisiin vesihuoltolain soveltamistilanteisiin. Kuntien ohjaus tapahtuu pääasiassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kautta.

VHL 4 §:n 2 momentin perusteella vesihuoltolain mukaisia valvontaviranomaisia ovat toimialoillaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kunnan terveydensuojeluviranomainen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Laissa ei ole tarkemmin yksilöity näiden viranomaisten valvontatehtäviä, joten niiden valvonta on yleistä pohjautuen kunkin viranomaisen lakisääteiseen toimivaltaan. Kaikki valvontaviranomaiset valvovat toimialallaan sekä kuntien että laitosten toimintaa. Kaikki valvontaviranomaiset voivat myös käyttää vesihuoltolaitoksiin ja kiinteistön omistajiin ja haltijoihin kohdistuvia pakkokeinoja, mutta kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen voi antaa vain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (VHL 29 §:n 2 mom.).

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1229/2004) ja sen nojalla annetussa asetuksessa vesienhoidon järjestämisestä (1040/2006) säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten velvollisuudesta määrittää ja luokitella pohjavesialueet (luku 2a). Tässä yhteydessä yksilöidään ne pohjavesialueet, joita käytetään pohjaveden hankintaan talousvedeksi. Nämä talousvedenottoon käytettävät alueet kuuluvat ns. erityisiin alueisiin, joiden ympäristötavoitteet määräytyvät sekä vesienhoidon ympäristötavoitteiden että juomavesidirektiivissä asetettujen tavoitteiden pohjalta siten, että näiden alueiden vesi tulee täyttää juomavesidirektiivissä asetetut tavoitteet ja pyrkimyksenä on parantaa pohjaveden tilaa siten, että juomaveden valmistamiseen tarvittavan käsittelyn tasoa voidaan laskea.

Lisäksi ELY-keskusten tulee tarkastella pohjavesiin kohdistuvia ihmistoiminnasta aiheutuvia riskejä ja esittää tarvittavat kustannustehokkaat toimet kemiallisen ja määrällisen tilan tavoitteiden saavuttamiseksi direktiivin asettamassa määräajassa. Pohjavesialueet, niiden tila, paineet ja toimenpiteet raportoidaan EU-komissiolle. Lisäksi ns. erityisten alueiden, joihin siis talousvedenottoon käytettävät pohjavesialueet kuuluvat, saavuttamisesta raportoidaan samassa yhteydessä.

Terveydensuojelulaki (763/1994) edellyttää että vedenottamo sekä talousvettä toimittava laitos on suunniteltava, sijoitettava ja rakennettava sekä sitä hoidettava siten, että talousvetenä käytettävän veden on oltava terveydelle haitatonta ja muutenkin sanottuun tarkoitukseen soveltuvaa.

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) edellyttää lupaa yhdyskuntajätevesien käsittelystä ja johtamisesta, kun kyse on asukasvastineluvultaan vähintään 100 henkilön jätevesien käsittelemisestä. Kyseisen luvan käsittelee ja myöntää valtion ympäristölupaviranomainen eli aluehallintovirasto. Luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään lain 49 §:ssä. Lisäksi tätä pienemmät yhdyskuntajätevesipuhdistamot voivat tarvita ympäristönsuojelulain mukaisen luvan, mikäli ne voivat aiheuttaa ympäristöpilaantumista tai sen vaaraa. Aluehallintoviraston antamien lupia ja niiden määräyksiä valvoo valtion valvontaviranomainen eli ELY-keskus.

Ympäristönsuojelulain 17 §:n mukaista pohjaveden pilaamiskieltoa valvoo valtion valvontaviranomainen. Lisäksi ympäristönsuojelulain 14 luku sisältää säädökset pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta. Valtion valvontaviranomainen tarkistaa pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisesta tehdyn ilmoituksen. Lisäksi valtionviranomainen voi pääsääntöisesti 137 §:n perusteella määrätä pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta, mikäli siihen 133 §:n mukaan vastuussa oleva taho ei siihen ryhdy.

Vesihuollon valvontaviranomaisia toimialoillaan ovat:

- elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus
- sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
- elintarviketurvallisuusvirasto
- aluehallintovirasto
- kunnan terveydensuojeluviranomainen ja
- kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Lisäksi kuluttaja-asiamies valvoo vesihuoltolain 5 luvussa tarkoitettujen sopimusten ehtojen lainmukaisuutta.

3. Eri hallinnonalojen vastuut ja toimijat

Vesihuollon yleinen ohjaus, seuranta, kehittäminen ja edistäminen kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön vastuulle (MMM). MMM vastaa vesihuoltolainsäädännön valmistelusta ja ohjaa ELY-keskuksia, jotka valvovat vesihuoltolain noudattamista kunnissa ja vesihuoltolaitoksissa sekä tukevat vesihuollon kehittämistä MMM:n ohjauksessa.

Ympäristöministeriö vastaa vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain kehittämisestä. Lain toimeenpanosta vastaavat YM ja MMM omilla toimialoillaan. Ministeriöt ohjaavat ELY-keskuksia lain toimeenpanossa omilla toimialoillaan.

Vesihuollon ja pohjavesien suojelun kannalta keskeinen väline on maankäytön suunnittelu. Ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Ympäristöministeriö vastaa maankäytön ohjauksesta sekä valmistelee ja kehittää sitä koskevaa lainsäädäntöä ja muita säädöksiä. Ohjauksella varmistetaan, että maankäytössä ja kaavoituksessa toteutetaan lainsäädännössä määritellyjä tavoitteita ja vaatimuksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat kuntien kaavoitusta ja neuvovat maankäytön suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä.

Ympäristöministeriö vastaa ympäristönsuojelulain kehittämisestä, ohjauksesta ja toimeenpanosta. Ympäristönsuojelulain mukaiset luvat myöntää joko kunta tai valtion aluehallintoviranomainen eli AVI. Valvonnasta vastaa kuntien myöntämien lupien osalta kunta itse ja AVI:n myöntämien lupien osalta valvontaa hoitaa ELY-keskus. Haja-asutuksen vesihuollon kehittäminen kuuluu osana ELY-keskuksen vesihuollon kehittämistehtävää, johon myös haja-asutuksen jätevesihuollon kehittäminen sisältyy. Kehittämistä tehdään ympäristönsuojelulain haja-asutuksen jätevesienkäsittelyä koskevien säännösten puitteissa, vaikka varsinainen lainsäädännön velvoitteiden käytäntöön pano kuuluukin kunnalle. Sekä viemäroinnin kehittäminen ja kuntien ohjaaminen sekä viemäroinnin osalta, että kiinteistökohtaisten järjestelmien tiedonjako sisältyvät kehittämistehtävään.

Jätevedenpuhdistamoiden ympäristölupien valvonta on ELY-keskuksille kuuluva tehtävä, jota hoidetaan yleensä erillisenä tehtävänä muiden lupavalvontojen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa terveydensuojelulainsäädännön valmistelusta, johtaa terveydensuojelua sekä koordinoi ympäristöterveydenhuollon järjestämistä kunnissa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaa kuntien terveydensuojeluviranomaisia talousveden laatua ja sen valvontaa koskevissa asioissa. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira (MMM) hyväksyy laboratoriot, jotka saavat tutkia talousveden laatua. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat ympäristöterveydenhuollon toimintaa alueellaan olevissa kunnissa. Terveys- ja hyvinvoinninlaitos (THL) avustaa viranomaisia vesiepidemioiden selvittämisessä ja raportoi talous- ja uimavesien valvontatutkimustulokset EU:n komissiolle. Kuntien terveydensuojeluviranomaiset vastaavat talousveden laadun säännöllisestä valvonnasta ja laativat vedenjakelualuekohtaisen valvontatutkimusohjelman yhteistyössä talousvettä toimittavien laitosten kanssa. ELY-keskus antaa lausunnon koskien talousvettä toimittavan laitoksen hyväksymistä ja vesilaitoksen valvontatutkimusohjelmasta kunnan terveysviranomaiselle.

Vesilain kehittämisestä vastaa oikeusministeriö ja sen toimeenpanosta YM ja MMM omilla toimialoillaan. Vesilakiin liittyy sekä YM ja MMM toimialaan liittyviä asioita että yhtä lailla TEM:in ja LVM:n toimialan asioita (vesivoima, kaivokset, väylät, biotuotetehtaat yms.).

4. Toimintaympäristöön kohdistuvat muutokset

4.1 Maakuntauudistus

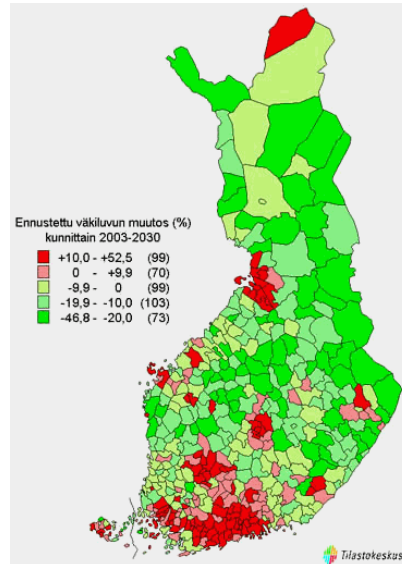
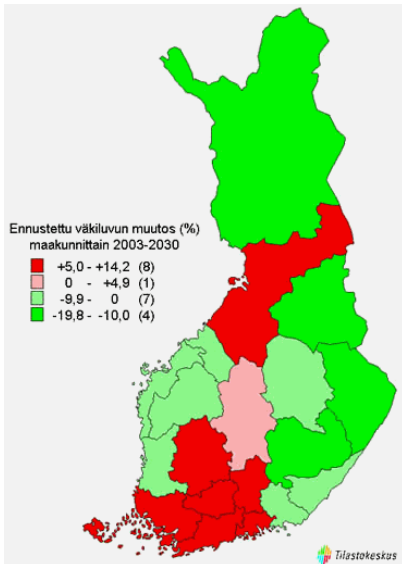
Valtion aluehallinnon uudistuksen, eli maakuntauudistuksen, tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet, kunnat). Hallitusohjelman mukaan ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille, maakunnille. Perustettavia maakuntia tulee olemaan 18. Hallitus linjasi 5.4.2016 tehtävät, jotka kuuluvat maakunnille vuoden 2019 alusta lukien. Maakuntalain luonnos julkistettiin 27.6.2016. Lakiluonnoksessa maakunnan tehtävälään kuuluvista tehtävistä (momentit 19-21) vesihuollon osalta mm. vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon tehtävät. Pohjavesitehtäviin liittyen on listattu mm. vesivarojen käytön ja hoidon tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät, vesiensuojelutehtävät, vesienhoidon tehtävät, ympäristötiedon tuottaminen sekä ympäristötietouden parantaminen.

Lakiluonnoksen, hallituksen aiemmin tekemien linjausten sekä Lauri Tarastin tekemän selvityksen perusteella näyttää siltä, että pohjavesitehtävät jakautuisivat maakuntavirastoon ja valtion virastoon. Tämä merkitsee sitä, että pohjavesitehtävien hoidon nykyinen toimintatapa tulee muuttumaan. Myös pohjavesiasiantuntijoiden tehtävänkuvat tulevat muuttumaan, koska monen pohjavesiasiantuntijan hoitama tehtäväkenttä tulisi sijoittumaan kahteen eri virastoon. Lisäksi osa nykyisten ELY-keskusten toiminta-alueista jakautuu useamman maakunnan alueelle, mikä osaltaan lisää tehtävien (ja resurssien) jakautumista, joka pätee myös vesihuoltotehtäviin.

Kuntien hoitamat terveydensuojelulain mukaiset talousveden valvontaan kuuluvat tehtävät siirtyvät maakuntiin. Talousvettä toimittavan laitoksen on mm. haettava toimintansa hyväksymistä maakunnan terveydensuojeluviranomaiselta ja hyväksymispäätöksessään maakunnan terveydensuojeluviranomainen nimeää laitoksen vedenjakelualueet. Maakunnan terveydensuojeluviranomaisen on säännöllisesti valvottava talousvettä toimittavan laitoksen veden laatua. Talousvettä toimittavan laitoksen omavalvonnan ja talousvedenlaadun valvonnan on perustuttava veden terveydelliseen riskien arviointiin ja hallintaan. Riskinarviointi tehdään toiminnanharjoittajien ja viranomaisten yhteistyönä. Riskinarvioinnin ja riskien hallintatoimenpiteiden tulee kattaa koko vedenjakeluketju, aina vedenmuodostusalueelta vedenoton, -käsittelyn ja -varastoinnin kautta vedenjakeluun asti.

4.2 Kaupungistuminen

Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan 83 % talouksista Suomessa on järjestetyn viemäroinnin ja jätevesien puhdistuksen piirissä ja noin 90 % väestöstä on järjestetyn talousveden jakelun piirissä. Raportin "Haja-asutusalueen yhdyskuntarakenne ja vesihuoltopalvelut vuoteen 2030" (Suomen ympäristö 4/2013) mukaan väestökehitys eriytyy eri mittakaavatasoilla. Aluerakenteellisesti kasvu keskittyy muutamille alueille lähinnä suurten kaupunkien läheisyydessä Kasvavien alueiden, kuten kaupunkiseutujen vesihuoltopalveluiden turvaamisen osalta työmäärä kasvaa. Paineet asutuksen lisääntymiseen erityisesti kaava-alueiden läheisyydessä kasvavat. Suunnittelutarveratkaisujen vaikutukset taajamien muodostumiseen tulee huomioida.



Ennustettu väkiluvun muutos maakunnittain ja kunnittain 2003-2030

Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-5137. 2004, Ennustettu väkiluvun muutos (%) maakunnittain 2003-2030 . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 17.6.2016].

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/vaenn/2004/vaenn_2004_2004-09-20_kar_003.html

Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-5137. 2004, Ennustettu väkiluvun muutos (%) kunnittain 2003-2030 . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 17.6.2016].

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/vaenn/2004/vaenn_2004_2004-09-20_kar_001.html

Toisaalta kannattaa huomioida, että väestöennusteita ei tule tulkita osoittavan vääjäämätöntä kehitystä, koska väestöennustetta ei ole tarkoitettukaan toteutuvaksi. Väestönkehitys ei koskaan jatku muuttumattomana vuosikymmeniä.

4.3 Lainsäädännön muutokset

Pohjavesialueiden rajojen määrittämistä ja luokittelua koskeva vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muutos tuli voimaan vuonna 2015 ja sitä täydentävä vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen muutos tuli voimaan syksyllä 2016. Asetuksen perusteella ELY-keskukset käyvät läpi toimialueensa pohjavesialueet ja luokittelevat ne uudelleen asetuksen säätelyn mukaisesti. Pohjavesialueiden luokitteluperiaatteet vesihuollon näkökulmasta ovat samankaltaiset aikaisempien ohjeistuksiin perustuvien luokittelujen kanssa. Uutta vesienhoitolain mukaisessa luokittelussa on se, että pohjavesialueet luokitellaan myös sen perusteella, mikä merkitys niillä on pohjavedestä suoraan riippuvaisille muun lainsäädännön nojalla suojelluille ekosysteemeille. Luokittelun on määrä olla valmiina vuonna 2019.

Talvusveden valvonta tulee jatkossa perustumaan riskinarviointiin. Juomavesidirektiiviä (98/83/EY) koskeva komission direktiivi (2015/1787) antaa mahdollisuuden poiketa valvottavien muuttujien määrästä tai näytteenottotiheyksistä, jos riskinarviointi tehdään käyttäen riskinarvioinnin yleisiä periaatteita. Kansallisesti muutos pannaan voimaan STM:n talusvesiasetuksen (1352/2015) muutoksella 27.10.2017 mennessä.

STM:n johdolla eri ministeriöiden (MMM, YM, SM) ja alan toimijoiden yhteistyössä valmisteltu WSP (Water Safety Plan), SSP (Sanitation Safety Plan) ja BSP (Building Safety Plan) riskinhallintaohjelmat täyttävät komission direktiivin riskinarviointiperiaatteet. WSP, SSP ja BSP edellyttävät hyvää yhteistyötä eri ympäristö- ja terveysuojeluviranomaisten sekä vesihuoltolaitosten kesken, jotta riskinarviointi pystytään tekemään kuten tarkoitus. Eli koko vedentuotantoketjusta aina vesilähteen muodostumisesta käyttäjälle tulevaan talusveteen saakka.

Ilmastonmuutokseen liittyen suurimpia vaikutuksia oletetaan olevan äärevien sääilmiöiden, kuten rankkasateiden, myrskyjen ja pitkien kuivuusjaksojen, yleistymisellä. Äärevät sääilmiöt aiheuttavat muun muassa sähkökatkoksia vesihuoltolaitoksilla, mikä voi vaikeuttaa veden käsittelyä ja jakelua. Lisäksi pintavedet voivat kulkeutua pohjavesimuodostumiin ja vedenottamoille vesistöjen pinnannousun ja tulvien seurauksena. Rantaimetyymistä hyödyntävillä laitoksilla pintavesien mukana kulkeutuvien haittojen riskit korostuvat kuivuus- ja lämpökausina.

4.4 väestörakenteen muutosten vaikutus haja-asutusalueiden vesihuoltoon

(kappale pohjautuu raporttiin: Helminen & Vienonen et al. 2013. Haja-asutusalueen yhdyskuntarakenne ja vesihuoltopalvelut vuoteen 2030)

Vesihuollon suunnittelu liittyy vesihuoltolain, hajajätevesiasetuksen toimeenpanon sekä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin. Nämä edellyttävät hyvää tietopohjaa alueiden käytön, ympäristönsuojelun ja terveydensuojelun vesihuollolle asettamista vaatimuksista, aktiivista maankäytön suunnittelua sekä luotettavaa arviota väestörakenteen kehittymisestä.

Valtakunnallisen aluerakenteen eriytymisen johdosta osalle maamme haja-asutusalueesta kohdistuu voimakasta rakentamispainetta. Samaan aikaan yhä suuremmat alueet ovat väestöään menettäviä alueita, joissa ikääntyminen on erityisen voimakasta. Vesihuollon järjestämisen vaihtoehtovertailu verkoston ja kiinteistökohtaisen vesihuollon välillä tulee tehdä erityisen huolellisesti, kun ollaan taajamamaisten alueiden ja rakentamispainealueiden ulkopuolella. Näillä alueilla virheinvestointien riski kasvaa. Viime vuosina on jo tullut esille tapauksia, joissa verkostoratkaisun taloudellinen pohja on vaarantunut ennakoitua vähäisempien asiakasmäärien ja kulutusvolyyymien vuoksi. Haja-asutusalueen saattaminen viemäroinnin piiriin saattaa esimerkiksi muodostua sosiaalisesti kestävämmäksi, jos alueella päädytään vaatimaan kuivakäymälän varassa tai vähäisessä käytössä olevien kiinteistöjen kaavamaisista liittämistä verkostoon taloudellisista syistä.

Väestörakenteen muutoksen seurauksena haasteena on haja-asutuksen jätevesihuollon järjestäminen taloudellisesti, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävällä tavalla. Tämä johtuu sekä julkisen talouden pienenevistä resursseista, haja-asutusalueen väestön voimakkaasta ikääntymisestä että kasvavasta korjausvelasta nykyisen verkoston osalta. On todennäköistä, että taloudelliset reunaehdot johtavat siihen, että vesihuoltoverkoston laajentamista haja-asutusalueille joudutaan harkitsemaan yhä kriittisemmin kiinnittäen erityistä huomiota hankkeiden koko elinkaareen ja vesihuoltolaitosten tarkoituksenmukaisen rakenteellisen kehityksen varmistamiseen.

Suunnittelutilanteet ovat aina paikallisia ja niihin vaikuttavat paikalliset olosuhteet. Omanlaistansa vesihuollon suunnittelua ja toiminta-alueiden määrittelyä tarvitaan esimerkiksi tarkasteltaessa:

- aluetta, jolla väestö vähenee ja rakennuskannan käyttötilanne muuttuu (osa rakennuksista loma-asunnoiksi)
- miten määritellään osuuskuntien toiminta-alueet ja toimintaedellytykset alueella, jolla ei ole merkittävää kasvupainetta tai sen väestömäärä vähenee
- miten järjestetään vesihuolto kasvavan kunnan kaavan lievealueella, onko enää järkevää lievealueilla toteuttaa verkostoa osuuskuntaperiaatteella vai tulisiko käyttää tarkempaa harkintaa ja vahvempaa kunnan roolia
- miten lainsäädännön vaatimukset jätevesien käsittelyn osalta täytetään väestöltään vähenevissä maaseutukunnissa, joissa vesihuolto on puhtaan veden osalta kunnossa, mutta viemäriverkosto rajoittuu asemakaava-alueelle
- mikä on osuuskuntiin perustuvan vesihuollon tulevaisuus alueilla, joissa sekä asukkaat että verkosto ovat iäkkäitä
- miten kunta hallitsee voimakkaasti kasvavissa kunnissa vesihuollon kehittämistä koko kunnan osalta kokonaisvaltaisesti yhteen sovitettuna maankäytön suunnitteluun (asukasvetoiset osuuskuntapohjaiset verkostot voivat ruokkia aluerakenteen hajautumista, eikä tilanne ole kunnan hallinnassa).