

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUKSISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN (1373/2018) MUUTTAMISESTA

1. Ehdotetun asetusmuutoksen tarkoitus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 5 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä myös ”*ELY-keskus*”) voi hoitaa tehtäviä useamman kuin yhden keskuksen toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa keskusten toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä tai parantaa palvelujen saatavuutta. Vastuualueiden sijoittumisesta ELY-keskuksiin ja keskusten toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksen muutoksella on tarkoitus keskittää vesihuoltolaissa (119/2001) säädettyjä ELY-keskusten tehtäviä Etelä-Savon ELY-keskukseen. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ELY-keskusten toimialueita siten, että Etelä-Savon ELY-keskus hoitaisi vesihuoltolaissa säädettyt, lähinnä eräät valvontatehtävät kaikkien ELY-keskusten alueilla.

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vahvistaa ELY-keskusten edellytyksiä valvoa ja edistää vesihuoltolain tavoitetta, joka on turvata sellainen vesihuolto, että kohtuullisin kustannuksin on saatavissa riittävästi terveydellisesti ja muutoinkin moitteetonta talousvettä sekä terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemäröinti. Esityksen tavoitteena on erityisesti vahvistaa edellytyksiä yhdenmukaisiin valvontatoimiin vesihuollon häiriötilanteisiin varautumiseksi, korjausinvestointien toteuttamiseksi sekä tiedonhallinnan ja tietoturvan parantamiseksi.

Esityksen tavoitteena on lisäksi vahvistaa ELY-keskusten edellytyksiä huolehtia vesihuoltotehtäviin nyt ja lähivuosina kohdistuvista jäljempänä kuvatuista uusista valvontavelvoitteista.

Asetusmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

2. Ehdotetun asetuksen sisältö ja perustelut

Ehdotetaan lisättäväksi asetuksen 9 §:ään uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin vesihuoltolaissa säädettyjen ELY-keskusten tehtävien keskittämisestä Etelä-Savon ELY-keskukseen.

Perusteluita

Vesihuoltolaki tuli voimaan 1.3.2001. Monet vesihuoltolaitokset eivät täytä kaikkia vesihuoltolain velvoitteita. Etenkin pienillä ja keskisuurilla laitoksilla on haasteita nou-

dattaa velvoitteita koskien mm. verkostotietojen saattamista sähköiseen muotoon, toiminta-alue tiedon tuottamista asukkaiden saataville sekä varautumissuunnittelun systemaattista suunnittelua. Tiedossa olevien uusien velvoitteiden täyttämiseksi vesihuoltolaitokset tarvitsevat vahvempaa tukea ja valvontaa myös ELY-keskuksilta.

ELY-keskukset toimivat vesihuoltolain tarkoittamina valvontaviranomaisina ja edistävät lain tavoitteiden toteutumista myös viranomaistoimilla ja asiantuntijapalvelulla. Tehtävää hoidetaan itsenäisesti kunkin ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat – vastuualueilla. ELY keskuksista 13:lla on ympäristö- ja luonnonvarat vastuualue ja näissä tehtäviä hoidetaan yhteensä noin 15 toimintamenomäärärahoilla palkatun ja yli seitsemän erillismäärärahoilla palkatun henkilötövuoden voimavaroin. Näillä voimavaroilla on haasteellista turvata tehtävän hoito ja varmistaa alueille riittävä osaaminen ja tasapuolinen palvelu. Eräissä ELY-keskuksissa vesihuoltotehtäviä hoidetaan alle yhden henkilötövuoden voimavaralla, jonka puitteissa sijaisuusjärjestelyjä, osaamisen kehittämistä ja uusien valvontavelvoitteiden toimeenpanoa ei voida varmistaa. ELY-keskusten vesihuoltolain mukainen valvontatehtävä kohdistuu kuntien ja vesihuoltolaitosten vesihuoltolain mukaiseen toimintaan. Valvonta kohdistuu muun muassa toimintaan vesihuollon toiminta-alueiden, tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden, talouden ja investointitoiminnan, vesihuoltomaksujen määräytymisen sekä häiriötilanteisiin varautumisen suhteen.

ELY-keskuksista annettua valtioneuvoston asetusta on muutettu 10.8.2020 voimaan tulleella asetuksella (601/2020) siten, että Etelä-Savon ELY-keskus hoitaa kaikkien ELY-keskusten toimialueilla valtionavustuslaissa tarkoitetut valtionapuviranomaisen tehtävät. Etelä-Savon ELY-keskus toimii valtionapuviranomaisena silloin, kun avustusta myönnetään valtion talousarviossa erikseen määriteltäviin ohjelmiin tai tarkoituksiin osoitetuista määrärahoista, joilla edistetään vesihuollon tai vesiliiketoiminnan kehittämistä, kokeiluja, kumppanuuksia tai vientiä.

ELY-keskusten vesihuoltotehtäviin kohdistuu lähivuosina merkittäviä uusia valvontavelvoitteita. Valtioneuvosto antoi 10.6.2021 periaatepäätöksen tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. Vesihuoltosektorilla päätös edellyttää, että vesihuoltolaitosten suunnitelmissa häiriötilanteisiin varautumiseksi varmistetaan, että tietoturvallisuus on otettu huomioon. Lisäksi on laadittava vesihuoltolaitoksia koskevaa tietoturvaohjeistusta ja varmistettava, että vesihuoltolaitokset noudattavat sitä toiminnassaan. Tämä edellyttää ELY-keskuksilta valvonnan ja neuvonnan lisäämistä. Valtion vuoden 2022 talousarvioesityksessä on ehdotettu 3,5 henkilötövuoden lisäystä vesihuollon valvontatehtäviin, jotka perustuvat periaatepäätöksessä mainittuihin ELY-keskusten uusiin valvontavelvoitteisiin.

Myös juomavesidirektiivin (EU) 2020/2184 parhaillaan käynnissä olevan kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ELY-keskuksille on tulossa uusi valvontavelvoite, joka koskee vesihuoltolaitosten huolehtimisvastuulle säädettävää raakaveden laadun seurantatietojen toimittamista ympäristönsuojelulain 222 §:ssä tarkoitettuun ympäristöhallinnon tietojärjestelmään, jonne toimitetaan pohjavesitietoja sekä tietoja pintavesien tilasta. Lisäksi direktiivin täytäntöönpano lisää ELY-keskusten velvoitteita osallistua nykyistä enemmän juomavesidirektiivin edellyttämään talousveden riskinarviointiin, josta säädetään terveydensuojelulainsäädännössä.

EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivin (ns. NIS- direktiivin (EU) 2016/1148) uudistamista koskevat neuvottelut ovat parhaillaan käynnissä (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (COM (2020) 823 final) kyberturvallisuuden korkean tason varmistamiseksi Euroopan unionin alueella ja direktiivin 2016/1148 kumoamisesta (verkko- ja tietoturvadirektiivi)), ja ns. NIS2-direktiiviin on tulossa uusia velvoitteita ELY-keskuksille. Näiden velvoitteiden sisältö tarkentuu, kun NIS2-direktiiviin liittyvät neuvottelut saadaan päätökseen. Alustavasti arvioidaan, että NIS2-direktiivi lisää ELY-keskuksille tulevaa riskiperustaista valvontaa, joka kohdistuisi erityisesti vesihuoltolaitosten kyberturvallisuuden hallintatoimenpiteisiin. ELY-keskusten on NIS2-direktiivin myötä voitava valvoa vesihuoltolaitosten tietoturva-asioihin liittyvää häiriötilannesuunnittelua nykyistä tehokkaammin, ja mm. on-site tarkastukset ja riskiauditoinnit ovat tulossa uusina tehtävinä.

Vesi on meidän -kansalaisaloitteeseen liittyvän eduskunnan 8.9.2021 kirjelmän (EK 26/2021 vp KAA 2/2020 vp) mukaisesti julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa turvataan lainsäädännöllä. Maa- ja metsätalousvaliokunta piti lausunnossaan (MmVM 11/2021 vp) vesihuollon korjausvelkaa erittäin suurena ongelmana ja piti tärkeänä vesihuoltolain mukaisen kustannusten kattavuuden periaatteen noudattamista, mikä edellyttää vesihuoltolaitoksilta nykyistä parempaa omaisuudenhallintaa ja investointien suunnittelua sekä ELY-keskuksilta tehokkaampaa vesihuoltolain noudattamisen valvontaa. Aloitteen pohjalta valmisteltavien lakimuutosten myötä ELY-keskuksille muodostunee uudentyyppisiä vesihuoltolaitosten omistajuuskysymyksiin liittyviä valvontatehtäviä.

Edellä mainittujen muutosten lisäksi käynnissä on koko vesihuoltoalan reformi (Kansallinen vesihuoltouudistus), joka muuttaa ELY-keskusten valvontatehtäviä olennaisesti. Tiedossa olevat muutokset liittyvät mm. omaisuudenhallinnan suunnitteluun, kehittämissuunnitteluun ja häiriötilanteisiin varautumiseen.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Esityksen mukaisella muutoksella yhdenmukaistettaisiin ELY-keskusten toimintatapoja vesihuollon valvontatehtävissä, vahvistettaisiin vesihuoltotehtävien yhtenäistä johtamista sekä turvattaisiin tarvittavat voimavarat ja osaaminen alueiden tasapuoliseen palveluun. ELY-keskusten vesihuoltotehtävien sisältöön keskittämällä ei olisi vaikutusta, vaan vesihuoltotehtäviin kohdistuvat muutostarpeet tulevat muista toimintaympäristö- ja säädösmuutoksista.

Esityksen mukaisella ELY-keskusten vesihuoltotehtävien keskittämällä ei myöskään olisi taloudellisia vaikutuksia ELY-keskusten määräraharapeisiin, vaan kyse on nykyisten voimavarojen uudelleenjärjestelystä. Mahdollisia lisätarpeita voivat aiheuttaa ELY-keskusten nykyisten ja tulevien vesihuoltotehtävien perusteluissa kuvatut muut toimintaympäristö- ja säädösmuutokset. Perusteluissa kuvattujen tiedossa olevien muutosten lisäksi muun muassa ilmastonmuutokseen sopeutumisen sekä kaupungistumiskehityksen ennakoidaan aiheuttavan tulevaisuudessa merkittäviä haasteita vesihuollolle ja mahdollisia lisätarpeita ELY-keskusten määrärahoihin.

Esitetty muutos koskisi noin 15 toimintamenomäärärahoilla ja yli seitsemän erillismäärärahoilla palkatun henkilötyövuoden työpanosta, jota hoitaa ELY-keskuksissa noin 30 henkilöä. KEHA-keskuksen lausunnon mukaan työaika vesihuollon toimintokoodeille on vuonna 2020 kohdentanut 94 henkilöä. Henkilöiden tehtävät voivatkin muodostua vain osittain hyvinkin pieneltä osin vesihuoltotehtävistä. Henkilöstön tehtäväkuvat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti muutoksessa muuttuisi.

Henkilöstö siirtyisi Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen siinä tapauksessa, että vesihuoltotehtävät muodostavat vähintään puolet henkilön tehtäväkuvasta. Henkilön mahdollinen siirto Etelä-Savon ELY-keskukseen tapahtuisi virkamieslain 5 a §:n mukaisena siirtona. Alkuvaiheessa Etelä-Savon ELY-keskuksen työntekijöiksi siirtyvät henkilöt hoitaisivat tehtäväkuvansa kuuluvia muita kuin vesihuoltotehtäviä hyödyntäen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 5a §:ssä säädettyä määräystä tehdä määräaikaaisesti toisen ELY-keskuksen tehtäviä. Etelä-Savon ELY-keskuksen vesihuoltotoiminto toimisi monipaikkaisesti siten, että henkilöstö voi työskennellä kaikissa ELY-keskusten toimipaikoissa.

Valtakunnallisen toimivallan myötä voitaisiin ELY-keskusten uusiin valvontavelvoitteisiin suunnattavat lisävoimavarat hyödyntää tasapuolisesti siten, että niissä tarvittava erityisosaaminen tulisi kaikkien alueiden käyttöön. Uusien valvontavelvoitteiden täyttämässä tarvitaan erityisesti taloushallinnon ja kyberturvallisuuden osaamista.

Myös kielilain vaatimukset yksityishenkilön kielellisten oikeuksien turvaamisesta otettaisiin huomioon tehtäviä keskitettäessä. Voimassa olevan valtioneuvoston ELY-asetuksen 32 §:n mukaisesti tehtävät on jaettava asianomaista kieltä taitavien välillä siten, että myös ruotsinkieliset palvelut turvataan keskitettävien tehtävien hoitamisessa. Rekrytoinneissa varmistettaisiin, että keskitettäviä tehtäviä hoitaa riittävä määrä henkilöitä, joilla on käytännössä osoitettu hyvä tai erinomainen ruotsin kielen taito.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Muina mahdollisina toimintatapoina on tarkasteltu vesihuoltotehtävien toimialueiden jakautumista esimerkiksi kahden tai kolmen ELY-keskuksen kesken. Jos toimialueita on useampi kuin yksi, ei tehtävien edellyttämää osaamista ja voimavaroja voitaisi varmistaa yhtä hyvin ja laadukkaasti kuin valtakunnallisella toimialueella.

Tarkastelussa on ollut myös valtakunnallisen toimialueen ja keskitetyn toiminnon perustaminen monipaikkaisuutta hyödyntämättä. Tällöin haittapuolena olisi heikkenevä paikallistuntemus ja huonompi yhteys ELY-keskusten muihin tehtäviin.

Vastuullisen ELY-keskuksen valinnassa arvioitiin kaikkia niitä 13 ELY-keskusta, joissa on ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue. Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valikoitui itsestään selvästi vastuulliseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseksi, koska se hoitaa jo keskitettynä tehtävänä vesihuoltotehtäviin läheisesti liittyvää valtionapuviranomaisen tehtävää myönnettäessä avustuksia, joilla edistetään vesihuollon tai vesiliiketoiminnan kehittämistä, kokeiluja, kumppanuuksia tai vientiä. Etelä-Savon ELY-keskuksen etuna erityisesti muutoksen toimeenpanovai-

heessa voidaan pitää myös sitä, että sen johtohenkilöillä on perehtyneisyyttä vesihuollon valvontaan. Valinnassa ei painotettu maantieteellistä sijaintia tai vesihuoltotehtävien alueellista painoarvoa, sillä tavoitteena on muodostaa aidosti monipaikkainen toiminto.

4 Valmistelu ja lausuntopalaute

Asetuksen muutosesitys on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä ja maa- ja metsätalousministeriössä. Muutosta on valmisteltu mm. osana Kansallista vesihuoltouudistusta, ja keskusteltu siitä erilaisissa tapaamisissa sekä vesihuoltotehtäviä hoitavien asiantuntijoiden että henkilöstöjärjestöjen kanssa. Keskittämistä koskevat YT-neuvottelut on saatu päätökseen 26.11.2021.

Ehdotuksesta pyydettiin lausunnot ELY-keskuksia ohjaavilta ministeriöiltä (YM, LVM, MMM), Valtiovarainministeriöltä, Sosiaali- ja terveysministeriöltä, KEHA-keskukselta sekä ELY-keskuksilta. Lausuntoaika oli asian kiireellisyyden vuoksi vain pari viikkoa 12.11.-26.11.2021 välisenä aikana. Lausunto saatiin kuudelta ELY-keskukselta (Etelä-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan ELY-keskuksilta) sekä KEHA-keskukselta.

KEHA-keskus piti lausunnossaan vesihuoltotehtävien keskittämistä yhteen ELY-keskukseen kannatettavana, koska nykyisin tehtäviä hoitaa laaja joukko henkilöstöä oman päätoimen ohella. Keskittäminen helpottaisi mm. sijaisjärjestelyjen hoitamista, osaamisen kehittämistä sekä uusien valvontavelvoitteiden toimeenpanoa. KEHA piti kuitenkin muutoksen voimaatuloaikataulua heti vuoden alusta haasteellisena ja ehdotti voimaantulon lykkäämistä maaliskuun alkuun.

Useiden lausunnon antaneiden ELY-keskusten lausunnoissa kannettiin huolta siitä, mitä mahdollisia muita kuin valvontatehtäviä keskittämällä ollaan siirtämässä Etelä-Savon ELY-keskukseen. Lisäksi kannettiin huolta siitä, että keskittäminen saattaisi heikentää ELYjen muiden tehtävien ja vesihuoltotehtävien yhteyden säilyttämistä. Etelä-Savon ELY-keskus, jolle tehtävää ollaan keskittämässä, on valmis ottamaan tehtävän vastaa. Etelä-Savon ELY-keskus toivoi kuitenkin selkeää tehtävänrajausta.

Muut ELY-keskukset eivät lausuneet asiasta. Muilla ministeriöillä lukuun ottamatta maa- ja metsätalousministeriötä ei ollut lausuttavaa ehdotuksesta. Maa- ja metsätalousministeriö kannatti esitystä lausunnossaan.

Lausunnoissa esiin nostetut asiat otetaan huomioon muutoksen toimeenpanossa.

Ehdotettua asetusmuutosta ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa muutoksen vähäisyyden vuoksi.

5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetusmuutos tulee voimaan 1.1.2022.