Ympäristöministeriö 22.10.2020
Ympäristönsuojeluosasto
Leena Ylä-Mononen

HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Ympäristönsuojelu hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2021

1. ILMASTOPOLITIIKKA

mom. 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*)
kuntien ja alueiden ilmastotoimet 5,0 milj. euroa
ilmastopaneelin toiminta 0,75 milj. euroa
ilmastoselvitykset 0,16 milj. euroa
lisäksi luku. 35.20 Yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen
sähköisen liikenteen infrastruktuuri
öljylämmityksestä luopuminen asuinrakennuksissa

Pääministeri Marinin hallitusohjelman yhtenä keskeisenä ja läpileikkaavana teemana on ilmastonmuutoksen torjunta. Suomi tavoittelee hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivisuutta pian sen jälkeen. Kunnianhimoisen tavoitteen saavuttamiseksi hallitusohjelma sisältää lukuisia toimia, jotka koskevat useita eri hallinnonaloja. Ilmasto- ja energiapoliittinen ministerityöryhmä ohjaa hallitusohjelman toteuttamista ilmastopolitiikan valmistelussa. Ministerityöryhmää johtaa ilmasto- ja ympäristöministeri Mikkonen ja koordinaatiovastuu ilmastopolitiikasta on ympäristöministeriöllä. Myös seuraavat toimet kuuluvat ensisijaisesti sen vastuulle.

Ilmastolain (609/2015) ohjausvaikutusta vahvistetaan. Lakiin lisätään hiilineutraaliuspolkua vastaavat päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040 sekä päivitetään 2050 tavoite. Ilmastolakiin otetaan uutena elementtinä mukaan maankäyttösektori. Hallituksen esitys valmistuu keväällä 2021. Ilmastopolitiikan valmistelua ja toimeenpanoa tukevia selvityksiä varten on varattu 0,16 milj. euroa vuodessa momentilla 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*). Määrärahaa käytetään sekä ajankohtaisiin selvityksiin että raportoinnin kehittämiseen, ml. ilmastovuosikertomus, kansainvälinen ja EU-raportointi.

Ympäristöministeriön johdolla päivitetään keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman (KAISU) ja jatketaan samalla jo päätettyjen toimien valmistelua ja toimeenpanoa. KAISU-suunnitelma päivitetään uusilla, kustannustehokkailla toimilla, jotta hiilineutraaliustavoite voidaan saavuttaa. Kuntien ja alueiden ilmastotoimia vauhditetaan ja tuetaan hankkeilla. Edelläkävijäkuntien parhaita ratkaisuja levitetään aktiivisesti koko kuntakenttään. Kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseen on varattu merkittävästi korotettu määräraha eli 5,0 milj. euroa vuoden 2021 esityksessä, osana keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) toimeenpanoa momentilla 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*). Tavoitteena on edistää taakanjakosektorilla tarvittavien päästövähennysten saavuttamista. Suuri osa määrärahasta myönnetään kunnille valtionavustuksina.

Ilmastopaneelin roolia tieteellisenä ja riippumattomana asiantuntijaelimenä vahvistetaan. Paneelin asema on vakiintunut ilmastolain voimaantulon myötä ja paneelin tehtävät ovat lisääntyneet, kun sen tunnettuus ja asiantuntemuksen kysyntä on kasvanut. Ilmastopaneeli tuottaa riippumatonta tieteellistä tietoa ilmastopolitiikan valmisteluun ja päätöksentekoon sekä kansalaiskeskusteluun. Uusi ilmastopaneeli asetettiin vuoden 2020 alussa nelivuotiskaudelle. Se jatkaa tieteellisten koosteiden valmistelua ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta ilmastolain suunnittelua ja seurantaa varten. Kansallisen ilmastopaneelin toiminnan tukitaso on 0,75 milj. euroa vuodessa momentilla 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*).

Eri toimialojen päästövähennysten vauhdittaminen kuuluu usealle eri vastuuministeriölle, joille on myös osoitettu merkittäviä lisävoimavaroja. Ympäristöministeriön vastuulle kuuluu rakennettu ympäristö ja asuminen ja sen osalta talousarvioesityksessä on varattu rahoitusta asuinrakennusten sähköautojen latausinfran rakentamiseen 5,5 milj. euroa v. 2021 35.20. *52* (*Avustukset asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen*). Rakennetun ympäristön osalta merkittävin panostus on asumisen energia-avustus, joka on 40 milj. euroa vuodelle 2021 ja jota haetaan Valtion asuntorahaston kautta. Kiinteistökohtaisesta öljylämmityksestä luopumiseen on varattu määräraha 9,72 milj. euroa v. 2021 momentille 35.20.56 (*Avustukset asuinrakennusten öljylämmityksestä luopumiseksi*).

2. KIERTOTALOUDEN EDISTÄMINEN

mom. 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*)
kiertotalousohjelman toteuttaminen 0,62 milj. euroa
mom. 35.01.01 (*Ympäristöministeriön toimintamenot*)
kiertotalousohjelman toteuttaminen 0,08 milj. euroa
jätetietojärjestelmän laadinta 1,0 milj. euroa
jätetietojen seuranta 0,25 milj. euroa
lisäksi luku 35.10 Ympäristön- ja luonnonsuojelu
ravinnekierrätyksen toimenpideohjelma

Kiertotalous on merkittävä keino vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, luonnonvarojen käyttöä ja monimuotoisuuden heikentymistä. Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä vahvistetaan. Tavoitteena on tehdä kiertotaloudesta uuden talouden perusta. Vuonna 2020 laaditaan tätä varten ympäristöministeriön johdolla poikkihallinnollinen, strateginen kiertotalouden edistämisohjelma mittareineen. Myös valtakunnallisen jätesuunnitelman päivitystyö on käynnissä ja valmistuu keväällä 2021. Vuonna 2021 käynnistetään monivuotisen kiertotalouden edistämisohjelman toteuttaminen, jatketaan kansallisen muovitiekartan toimien koordinointia ja toteuttamista sekä käynnistetään jätesuunnitelman hankkeita. Jäte- ja tuotetiedon raportointiin ja seuraamiseen käytettävien tietojärjestelmien kehittäminen jatkuu osoitettujen määrärahojen puitteissa. Järjestelmien avulla vastataan direktiiveistä tuleviin uusiin vaatimuksiin ja parannetaan jäte- ja tuotetiedon saatavuutta ja laatua.

Ympäristöministeriössä varataan yllämainittuihin kiertotalouden kohteisiin yhteensä 1,95 milj. euroa v. 2021: kiertotalouden edistämisohjelman toteuttaminen, 0,62 milj. euroa momentilla 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*) ja 0,08 milj. euroa momentilla 35.01.01 (*Ympäristöministeriön toimintamenot*); jätetiedon raportointi ja tilastointi, tietojärjestelmähanke, 1,0 milj. euroa sekä jätetiedon raportoinnin ja tilastoinnin ylläpitorahoitus, 0,25 milj. euroa momentilta 35.01.01 (*Ympäristöministeriön toimintamenot*). Näiden lisäksi ympäristöministeriön rahoitusta on esitetty momentille 35.10.22 (Eräät ympäristömenot) myös ravinteiden kierrätykseen vuodelle 2021 1,54 milj. euroa tarkoituksena jatkaa ravinnekierrätyksen toimenpideohjelman (2019) toteuttamista. Määrärahaa käytetään erityisesti ravinteita kierrättävien symbioosien ja fosforin talteenoton menetelmien kehittämiseen.

Huomattavasti suurempia määrärahoja kiertotalouden edistämiseen on osoitettu työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka pääluokkaan on esitetty rahoitusta kiertotalouden kehittämiseen, innovaatioihin, kiertotalouden sekä toimialojen kasvun tukemiseen. Myös maa- ja metsätalousministeriölle osoitetuilla määrärahoilla tuetaan kiertotalouden tavoitteita kuten ravinnekierron edistämistä.

Kiertotalouden edistämisohjelman toteuttamiseksi varattu rahoitus on hyvä alku, mutta se ei todennäköisesti tule vastaamaan ohjelman pitkän tähtäimen rahoitustarpeisiin ja ohjelman rahoittamiseen tulisi-

kin palata julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2022-25 koskevissa neuvotteluissa. Ohjelman toteuttamiseen pyritään saamaan myös EU:n elvytysrahoitusta. Vaikka kiertotalous on yksi EU:n elvytysvälineen painopisteistä, rahoituksen saaminen on tällä hetkellä epävarmaa eikä se välttämättä sovellu kaikkiin ohjelman resurssitarpeisiin, kuten kuntien ja alueiden kiertotaloustyön vauhdittamiseen.

Ympäristöministeriö valmistelee laajan EU:n jätesäädöspaketin toimeenpanoa. Toimeenpano on myöhässä ja komissio on aloittanut rikkomusmenettelyn. Olisi tärkeää saada säädös toimeenpantua mahdollisimman nopeasti. Tämä olisi tärkeää niin rikkomuksista mahdollisesti seuraavien merkittävien sakkojen välttämiseksi kuin kiertotalouden ja siihen liittyvän liiketoiminnan edistämiseksi. Jätelain muutoksen myöhästyminen saattaa myös vaarantaa tulevan Euroopan Aluekehitysrahasto -kauden käyttömahdollisuuksia, jos komission vaatimus jätedirektiivien noudattamisesta ei täyty.

Jätelain muutos tuo mukanaan uusia tehtäviä koskien jäte- ja tuotetiedon keruuta ja raportointia (Suomen ympäristökeskus, Tilastokeskus, Pirkanmaan ELY-keskus), tuottajavastuun järjestämistä (Pirkanmaan ELY-keskus) sekä markkinavalvontaa (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto). Yhteensä tämä tarkoittaisi pysyvästi 8-11 htv:n lisätarvetta vuosittain, jakautuen eri hallinnonaloille. Lisätarpeena on myös EU-raportointiin tarvittava määräraha arviolta 100 000 euroa vuosittain YM:n käyttöön. Ensi vuoden osalta lisävoimavarat on tarkoitus varmistaa lisätalousarviomenettelyllä mahdollisimman nopeasti valtioneuvoston hyväksyttyä jätelain muuttamista koskevan hallituksen esityksen. Osittain ensi vuoden voimavarat käytetään jätelain toimeenpanon valmisteluun eri virastoissa. Uudet tehtävät ovat kuitenkin pysyviä ja niiden rahoitus tulisi tulevien vuosien osalta siten varmistaa julkisen talouden suunnitelmassa.

Ympäristöministeriö valmistelee jäte- ja tuotetietojärjestelmän kehittämistä jätesäädöspaketin raportointivelvoitteiden vaatimien tietojen keräämiseksi ja järjestelmän käytettävyyden parantamiseksi. Työlle on rahoitus vuosille 2020-2021, mutta vuodelle 2022 kaavailtu rahoitus karsiutui tulevaisuusinvestointien jatkokäsittelyssä. Lisärahoitusta pyritään saamaan EU:n elvytysrahoituksesta, osana digitalisointikokonaisuutta.

3. YMPÄRISTÖVAHINGOT JA PILAANTUNEIDEN MAA-ALUEIDEN KUNNOSTUS

mom. 35.10.20 (Ympäristövahinkojen torjunta)
ympäristövahinkojen torjunta 1,9 milj. euroa
mom. 35.10.22 (Eräät ympäristömenot)
maaperänsuojelu ja pilaantuneiden alueiden kunnostustoiminnan kehittäminen ja seuranta
2,35 milj.euroa, josta 1,0 milj. euroa kaivannaisjätealueiden (KAJAK) kohdeselvityksiin
mom. 35.10.61 (Vesien- ja ympäristönhoidon edistäminen)
pilaantuneiden alueiden kunnostukset 1,521 milj. euroa
mom. 35.10.60 (Siirto Öljynsuojarahastolle)
öljynsuojarahastolle 4,0 milj. euroa

Ympäristövahinkojen torjunta ja toissijaisten vastuujärjestelmien kehittäminen

Ympäristövahinkojen torjuntaan on osoitettu talousarvioehdotuksessa momentille 35.10.20 (*Ympäristövahinkojen torjunta*) 1,9 milj. euroa. Määrärahaa käytetään ympäristövahinkojen ehkäisemisestä, rajoittamisesta ja torjunnan järjestämisestä valtiolle aiheutuviin kuluihin, erityisesti ennakoimattomissa tilanteissa, joissa vastuutaho on maksukyvytön, tavoittamattomissa tai tuntematon. Määrärahaa voidaan käyttää myös menoihin, jotka aiheutuvat toimivaltaiselle viranomaiselle laittomasti tehtyjen kansainvälisten jätesiirtojen jätteiden palautuksista. Vuonna 2019 ympäristöministeriö on myöntänyt vastaavasta määrärahasta Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle noin 150 000 euroa Mikkelissä

sijaitsevan kirjapainon vaarallisten prosessikemikaalien poiskuljettamista ja asianmukaista käsittelyä varten. Vuonna 2020 ympäristöministeriö on myöntänyt noin 720 000 euron määrärahan Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle Kärkölässä sijaitsevien pintakäsittelylaitoksesta peräisin olevien vaarallisten jätteiden poiskuljettamista ja käsittelyä varten. Määrärahaan on sisältynyt myös määräaikaista rahoitusta merialueen hylkyjen öljyjäteriskin käsittelyyn.

Ympäristöministeriö on asettanut lainsäädäntöhankkeen ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien (TOVA) kehittämiseksi. Hankkeella on laajapohjainen ohjausryhmä, hallituksen esitys on suunniteltu annettavaksi kevätkaudella 2022.

Pilaantuneet maa-alueet

Riskikohteiksi luokiteltuja isännättömiä pilaantuneita maa-alueita on tutkittu ja kunnostettu perinteisesti valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta. Määräraha on osoitettu ELY-keskuksille, jotka ovat osallistuneet kohteiden kunnostuksiin joko teettämällä työn tai myöntämällä avustuksen. Toisena osapuolena on ollut usein kunta, jolle kunnostaminen on ollut kohtuutonta. Valtion osuus kustannuksista on ollut alle puolet. Laki (246/2019) sekä määräaikainen asetus (1239/2019) pilaantuneiden alueiden puhdistamisen tukemisesta tulivat voimaan 1.1.2020 ja korvasivat vanhan jätelain mukaisen valtion jätehuoltotyöjärjestelmän. Uuden lain myötä on siirrytty sopimusperusteisesta valtion jätehuoltotyöjärjestelmästä viranomaispäätöksiin perustuvaan valtionavustusjärjestelmään. Lain mukaisena valtionavustusviranomaisena toimii Pirkanmaan ELY-keskus. Uuden lain myötä valtio voi osallistua maaperän, pohjaveden tai sedimenttien pilaantuneisuuden selvittämiseen tai puhdistamiseen joko myöntämällä valtionavustusta tai järjestämisen kautta.

Työ etenee valtakunnallisen tutkimus- ja kunnostusohjelman (2016-2040) pohjalta. Ohjelmassa priorisoidaan ympäristön ja terveyden kannalta kiireelliset kohteet valtakunnallisesti ja edistetään näiden systemaattista selvittämistä ja riskienhallintaa. Viime vuosina järjestelmän puitteissa on tutkittu vuosittain noin 50 kohdetta ja kunnostettu noin 10 kohdetta. Työtä rahoitetaan momenteilta 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*) ja 35.10.61 (*Vesien- ja ympäristönhoidon edistäminen*). Ohjelman perusrahoitus on tarpeeseen nähden niukahko ja se säilyy talousarviossa aiempien vuosien tasolla.

Suomen käytöstä poistetut tai hylätyt vakavaa ympäristön pilaantumista tai ympäristölle mahdollista vaaraa aiheuttavat kaivannaisjätteiden jätealueet on luetteloitu ja priorisoitu EU:n kaivannaisjätedirektiivin edellyttämällä tavalla. Tammikuussa 2020 päivitetyssä luettelossa on 31 kaivosaluetta, joilla on 42 kaivannaisjätteen jätealuetta. Seuraavaksi näillä kaivannaisjätealueilla tulisi tehdä tarkemmat kohdetutkimukset, selvittää vastuukysymykset, kunnostusvaihtoehdot ja niiden kustannukset sekä tehdä päätökset kunnostettavista kohteista. Tarkempia kohdetutkimuksia tulee alustavien tutkimusten perusteella tehdä 19 kaivoskohteessa.

Tarkemmat kohdetutkimukset sekä riskiperusteiset kunnostustarpeen arvioinnit toteutetaan keskitetysti valtakunnallisen tutkimus- ja kunnostusohjelman kautta. Selvityksiin tarvitaan 0,5 milj. euron lisämääräraha mom. 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*) vuosille 2022-2025. Kohteiden riskinhallintatoimenpiteiden ja kunnostusten toteuttamiseen tarvitaan lisäksi 1,0 milj. euron määräraha/vuosi. On huomattava, että ennen valtion rahoituksen myöntämistä selvitetään, onko jokin taho kuten kaivostoimija tai alueen haltija vastuussa kaivoskohteen tutkimisesta ja kunnostamisesta.

Talousarvioesityksen mukaan vuonna 2021 momentille 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*) osoitetaan 2,35 milj. euroa maaperän suojeluun ja pilaantuneisiin maa-alueisiin liittyvään tutkimus- ja kunnostustoimintaan sekä toiminnan kehittämiseen. Tästä kokonaissummasta kaivannaisjätealueiden (KAJAK) kohdekohtaisiin tutkimuksiin on osoitettu 1,0 milj. euroa. Momentille 35.10.61 (*Vesien ja ympäristönhoidon*

edistäminen) osoitetaan 1,521 milj. euroa isännättömien pilaantuneiden alueiden selvitys- ja puhdistushankkeille sekä hankkeille myönnettäviin valtionavustuksiin.

Öljysuojarahasto (ÖSRA) on lisäksi korvannut öljypilaantuneiden kohteiden kunnostamiskustannuksia öljyjätemaksun kertymästä tehdyillä budjettisiirroilla (noin 3 milj. euroa/ vuosi, momentti 35.10.60 (*Siirto Öljysuojarahastoon*). Vuosina 1997-2019 öljysuojarahastoon on siirretty 51,7 milj. euroa ja vastaavana aikana kunnostushankkeisiin on käytetty noin 47 miljoonaa euroa. Öljyjätemaksun kerääminen on lopetettu vuoden 2020 alussa, koska voiteluöljyjen ja -valmisteiden jätehuollossa on siirrytty markkinaehtoisesti toimivaan järjestelmään eikä öljyjätemaksun kerääminen ole enää perusteltua. Muutos vähentää merkittävästi öljysuojarahaston mahdollisuuksia korvata öljypilaantuneiden kohteiden kunnostamiskustannuksia. Tämä tulisi ottaa huomioon momenttien 35.10.22 (Eräät ympäristömenot) ja 35.10.61 (*Vesien ja ympäristönhoidon edistäminen*) määrärahojen lisäyksenä suunnitelmakauden lopulla tai viimeistään seuraavalla suunnitelmakaudella.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on osoitettu 4,0 milj. euroa momentille 35.10.60 (*Siirto Öljysuojarahastoon*) käytettäväksi korvauksiin ja pelastuslaitosten öljyntorjuntavalmiuden ylläpitämisen kuluihin. Öljysuojamaksun kantaminen öljysuojarahastoon on keskeytetty alkuvuodesta 2020, kun öljysuojarahastosta annetun lain mukainen rahaston pääoman yläraja (10 milj. euroa) ylittyi. Öljysuojarahaston varat on sidottu rahastolain mukaisilla ennakkopäätöksillä pelastuslaitosten hankintoihin ja talousarviomäärärahoilla öljypilaantuneiden alueiden kunnostamiseen.

4. YMPÄRISTÖVALVONTA

Ympäristönsuojelun valvonnan voimavarat ovat puutteelliset. Erityisesti ELY-keskusten ympäristövastuualueiden voimavarojen tilanne vaihtelee ELY-keskuksittain. ELY-keskusten kyky toteuttaa riskinarviointiin perustuvaa valvontaa on paikoin huonontunut vuodesta 2018 vuoteen 2019. Erittäin haasteellinen tilanne on Uudenmaan ELY-keskuksessa, jossa vuosina 2019–2020 ympäristövastuualueen henkilöstö vähenee 14 henkilöllä (näistä 13 eläköitymistä). Näistä vain yksi on voitu korvata uudella rekrytoinnilla. Vähenemä vastaa 16 prosenttia ympäristövastuualueen henkilöstöstä. Uudenmaan ELY-keskuksen voimavarojen tilanne on ympäristöministeriössä tarkastelussa.

Valvonnan voimavaravajetta voidaan osittain paikata valvonnan digitalisoinnilla. Digitalisoinnin jatkuessa otetaan huomioon pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoite, jonka mukaan lupajärjestelmiä kehitetään niin, että Suomessa on jatkossa toimiva yhden luukun digitaalinen lupa. Työ- ja elinkeinoministeriön vetämä Luvat ja valvonta -kärkihanke toteuttaa yhden luukun periaatetta ja kehittämisessä siirrytään valvontaosuuden valmisteluun. Osana valvonnan digitalisointia ympäristöministeriön omistaman valvonnan ja kuormituksen tietojärjestelmän edelleen kehittämisellä ja hallinnan siirrolla ELY-keskukseen arvioidaan voitavan parantaa valvonnan toteuttamisen edellytyksiä. Siirron edellytyksenä on 1 htv voimavaran osoittaminen Hämeen ELY-keskukseen. Tätä vastaava määräraha (75 000 euroa) on tarpeen osoittaa talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaan valtion valvontaviranomainen voi periä maksun valvontaohjelmaan perustuvista luvanvaraisen, ilmoituksenvaraisen ja rekisteröitävän toiminnan määräaikaistarkistuksista ja niiden muusta ohjelmaan perustuvasta säännöllisestä valvonnasta sekä eräistä muista valvontatoimenpiteistä. Valvontatuloja on kerätty vuodesta 2015 lähtien, ja niitä on käytetty laajemmassa mitassa vuodesta 2016 alkaen. Vuonna 2017 valvontatuloja kertyi 2,282 milj. euroa ja vuonna 2018 vastaavasti 2,163 milj. euroa. Valvontatuloja on käytetty, ilman välillisiä kustannuksia, vastaavasti 1,9 milj. euroa (83 prosenttia tuloista) ja 2,226 milj. euroa (103 prosenttia). ELY-keskuksiin on palkattu valvontamaksutuloilla vuonna 2017 voimavaroja 31 htv:n ja vuonna 2018 37 htv:n verran.