47/2021 vp
Eduskunnan ympäristövaliokunta 7.5.2021
Juha-Pekka Maijala, rakennusneuvos
Heta-Elena Heiskanen, erityisasiantuntija

Ympäristöministeriö

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto ilmastonmuutoksen sopeutumisstrategiasta

Ympäristöministeriö pitää tervetulleena komission tiedonantoa uudesta sopeutumisstrategiasta ja yhtyy sopeutumisstrategiassa esitettyihin linjauksiin. EU:n tason toimenpiteillä voidaan tukea alueellisia ja kansallisia toimenpiteitä ja edistää jäsenmaiden tiedon ja kokemuksen vaihtoa. EU:n rooli on erityisen tärkeä ilmastonmuutoksen rajat ylittävien vaikutusten hallinnassa. Ympäristöministeriö korostaa, että ilmastonmuutoksen nopea eteneminen edellyttää entistä tehokkaampia sopeutumistoimia kaikilla yhteiskunnan osa-aluille ja ottaa huomioon myös sosiaaliset vaikutukset eri väestöryhmiin, kuten lapsiin, vanhuksiin, vammaisiin ja alkuperäiskansaan. Lisäksi ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että sopeutumista toteutetaan yhdessä ilmastonmuutoksen hillinnän kanssa ja laajasti eri toimijoiden, kuten alueiden ja kuntien kanssa.

Ympäristöministeriö katsoo, että strategian toimeenpanossa on tarpeen selkiinnyttää komission ja jäsenmaiden rooleja. Toimeenpanossa on keskeistä ottaa huomioon jäsenmaiden kansallisesti järjestäytynyt tapa suunnitella ja toteuttaa ilmastonmuutokseen sopeutumistoimia. Ympäristöministeriö korostaa, että on tärkeä, että EU-tason indikaattoreita kehitettäessä tehdään tiivistä yhteistyötä jäsenmaiden kanssa. Ympäristöministeriö muistuttaa, että sopeutumistoimenpiteillä voidaan vähentää ilmastonmuutoksesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ja kustannuksia, kun ne tehdään riittävän aikaisessa vaiheessa niin kansallisesti kuin EU:n tasolla. Myös riittävä rahoitus sopeutumiseen tulisi turvata eri tasoilla.

Ympäristöministeriö katsoo, että sopeutumista koskeva päätöksenteko tulee jatkossakin tehdä kansallisista lähtökohdista käsin ja siinä tulee ottaa huomioon ilmastossa olevat suuret alueelliset erot Euroopassa ja huomioida kansalliset erityspiirteet. Suomessa esimerkiksi makean veden saatavuus ja käyttö ei ole verrattavissa Etelä-Euroopan jäsenmaihin, ja maankäytön ja rakentamisen sääntelyssä tulee ottaa huomioon pohjoisten olosuhteidemme erityispiirteet. Suomessa arktisen alueen sopeutumiseen kytkeytyy myös alkuperäiskansa saamelaisten kulttuuria turvaavat toimenpiteet. Huomioitavaa on, että arktisten alueiden ekosysteemien sopeutumisellakin on rajansa, jos maailmanlaajuisissa hillintätoimissa ei onnistuta riittävillä tavoilla. Arktisen alueen on arvioitu lämpenevän nyt kolme kertaa nopeammin kuin muu maapallo.

Ympäristöministeriössä on olemassa laajasti välineitä ilmastonmuutoksen sopeutumiseen

Ilmastonmuutokseen sopeutumisessa kansallisesti keskeisessä roolissa on ilmastolaki (609/2015). Ilmastolakia ollaan tällä hetkellä uudistamassa ympäristöministeriössä. Voimassa olevan ilmastolain mukainen sopeutumissuunnitelma sisältää riski- ja haavoittuvuustarkastelun sekä tarpeen mukaan hallinnonaloittaisia, sopeutumista koskevia toimintaohjelmia. Sopeutumissuunnitelma valmistellaan maa- ja metsätalousministeriön koordinoimana. Sopeutumisesta on raportoitu ilmastolain mukaisessa ilmastovuosikertomuksen yhteydessä ensimmäistä kertaa vuonna 2019 ja voimassa olevan ilmastolain mukaisen sopeutumissuunnitelman valmistelu aloitetaan vuoden 2021 aikana.

Toinen keskeisesti sopeutumiseen kytkeytynyt laki on maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132). Sopeutumisen kannalta keskeinen on lain tavoite hulevesien hallinnasta, jonka tarkoituksena on

ehkäistä hulevesistä ympäristölle ja kiinteistölle aiheutuvia haittoja ja vahinkoja ottaen huomioon myös ilmaston muuttuminen pitkällä aikavälillä. Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen huomioidaan näin myös rakentamisen ohjauksessa. Sopeutuminen huomioidaan myös laissa tulvariskien hallinnasta (620/2010) sekä valtioneuvoston asetuksessa tulvariskien hallinnasta (659/2010). Keskeisestä näihin liittyen on kattava tulvariskien hallinnassa käytettävien menetelmien kehittäminen, seuranta ja tiedottaminen.

Ympäristöministeriö toteaa, että ilmastonmuutokseen sopeutumiseen on olemassa laaja työkalupakki:

- Ympäristöministeriön toimintaohjelma ilmastonmuutokseen sopeutumisesta päivitettiin vuonna 2016 ja Toimintaohjelmaa on arvioitu vuosina 2013 ja 2020. Ympäristöministeriön hallinnonalalla ilmastonmuutokseen sopeutuminen kohdistuu erityisesti luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen, alueidenkäyttöön, rakentamiseen ja rakennuksiin sekä ympäristön- ja vesiensuojeluun.
- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja ne ohjaavat osaltaan ilmastonmuutokseen sopeutumista. Viimeisin päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista tehtiin 14.12.2017.
- Meriveden noususkenaarioiden mukaiset alimmat rakentamiskorkeudet määritettiin valtakunnallisesti vuonna 2014.
- Vuodesta 2009 lähtien valtioneuvosto on hyväksynyt kuuden vuoden välein tarkistettavat koko Suomen kattavat alueelliset vesienhoitosuunnitelmat. Suunnitelmat mitoitetaan niin, että vesiensuojelusuojelutoimet ottavat huomioon ilmastonmuutoksen vuoksi lisääntyvän kuormituksen vesistöihin sekä kuivuudesta aiheutuvia haittoja.
- Ilmastopaneeli on tuottanut sopeutumispolitiikasta 2005-2020 aikajanan. Tätä tietopohjaa on hyödynnetty ympäristöministeriössä
- Sopeutumisen viestintää on tehty vakiintuneesti yhteistyössä eri tutkimuslaitosten kanssa ilmasto-opas-sivun kautta kansalaisille ja kunnille

Ympäristöministeriössä on sopeutumisen kannalta keskeisiä kansallisia lainsäädäntöhankkeita käynnissä

Ilmastolakia uudistetaan siten, että tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä toteutuu. Lakiin sisällytetään hiilineutraaliuspolkua vastaavat päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040, ja 2050 tavoitetta päivitetään. Lisäksi lakiin lisätään maankäyttösektoria ja hiilinielujen vahvistamista koskevat tavoitteet. Uudistuksessa päivitetään myös sopeutumista koskevaa sääntelyä. Lakiuudistuksen on tarkoitus valmistua lausunnoille kesällä 2021.
Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain (jäljempänä MRL-uudistus) läpileikkaavana teemana on sopeutuminen. Koska rakentamiseen käytetään puolet kaikesta maailman materiaalista, tarjoaa rakennussektori suuren potentiaalin ilmastonmuutoksen hillintään sekä sopeutumiseen. Suunnittelun ja toteutuksen olisi siksi perustuttava elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin, energiatehokkaisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin ratkaisuihin. Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa myös rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista käyttöä ja kunnossapitoa. Tämän osana maankäyttö- ja rakennuslaissa on nykyisinkin säännelty käyttö- ja huolto-ohjeesta. Käyttö- ja huolto-ohje on tarkoitettu rakennuksen omistajan ja haltijan keinoksi täyttää rakennuksen kunnossapitoa koskeva velvoite sekä kaikin tavoin huolehtia rakennuksen elinkaaren mittaisesta käytettävyydestä, turvallisuudesta ja terveellisyydestä.

MRL-uudistuksessa ollaan tuomassa suoraan lakiin (tällä hetkellä VAT:eissa) ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat säädökset seuraavasti. Kaavoituksessa ja rakentamisessa on varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin

sekä varmistettava ekologisten yhteyksien säilyminen. Uusi rakentaminen on sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulva-riskien hallinta on muutoin varmistettava. Rankkasateisiin ja taajamatulviin tulisi varautua erityisesti kuntakaavoituksessa ottamalla huomioon lisääntyvät sademäärät sekä osoittamalla kaavassa näitä koskevat ratkaisut esimerkiksi hulevesien viivytyksillä. Muita kaavoituksessa huomioitavia ilmastonmuutoksesta aiheutuvia muutoksia ja riskejä olisivat esimerkiksi lisääntyvät hellejaksot, joihin etenkin kuntakaavoituksessa tulisi varautua esimerkiksi viherrakennetta hyödyntämällä. Uusi rakentaminen tulisi sijoittaa tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta tulisi muutoin varmistaa. Uutta rakentamista ei siten saisi sijoittaa viranomaisten määrittelemille tulvavaara-alueille, ellei samalla pystyttäisi vastaa-maan rakentamisen ja alueen turvallisuudesta ja käytöstä poikkeustilanteissa. Arvioitaessa rakentamista tulvavaara-alueilla tulisi ottaa huomioon rakentamisen kohde ja merkittävyys riskienhallinnan näkökulmasta.

Ympäristöministeriö muistuttaa, että ilmastonmuutokseen sopeutuminen kytkeytyy merkittävällä tavalla myös luonnonsuojelulain uudistukseen. Yksi tärkeä keino on luontopohjaiset ratkaisut, jotka edistävät samanaikaisesti useita tavoitteita, kuten ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista, vesien hyvän tilan saavuttamista, luonnon monimuotoisuutta sekä terveyttä ja hyvinvointia. Keskeinen periaate luontopohjaisissa ratkaisuissa on: suojele koskemattomat ekosysteemit, ennallista muutettuja ekosysteemejä, paranna käytäntöjä sekä viljelysmailla että käsitellyissä metsissä.

Sopeutumista koskeva tietopohja on vahvistunut viime vuosina

Ympäristöministeriö nostaa esiin, että Suomella on vahva tietopohja sopeutumisesta, sillä Suomi on aktiivisesti käynnistänyt tutkimus- ja selvitystoimintaa ja ennakoinut sopeutumisen vaatimia kansalaisia menettelytaparatkaisuja. Vuosina 2015-2019 on käynnistynyt sopeutumiseen varautumisen kannalta merkittäviä VN TEAS-hankkeita mm. Ennakoiva lyhyen aikavälin sää-, talous- ja ilmastoriskien hallitseminen (ELASTINEN), Sää- ja ilmastoriskien arviointi ja toimintamallit (SIETO) ja Ilmastokestävä Suomi - Toimintamalli sää- ja ilmastoriskien arviointien järjestämiseksi, Tehokkaat ja vaikuttavat luontopohjaiset ratkaisut ilmastonmuutoksen sopeutumisen välineinä (TASAPELI) ja Ilmastonmuutos ja turvallisuus (ILMASTOTURVA).

Ilmastonmuutoksen globaalit välilliset vaikutukset ovat Suomelle merkittäviä. Globaalit välilliset vaikutukset voivat liittyä muun muassa sään ääri-ilmiöihin tai kuivuuteen ja vaikuttaa tätä kautta globaaliin talouteen sekä konfliktien ja muuttoliikkeiden syntyyn. Arktinen alue on globaalilla ja EU- tasolla erittäin haavoittuva, koska ilmastonmuutos vaikuttaa tällä alueella rajummin kuin muilla alueilla. Ilmastonmuutos etenee arktisella alueella nopeasti. Tällä on vaikutuksia muun muassa luonnon monimuotoisuuteen, suojelualueverkostoihin ja vesistöjen tilaan sekä infrastruktuurin sijoittumiseen, alkuperäiskansoihin ja elinkeinoihin. Vuonna 2020 valmistunut VNTEAS SAAMI-hanke tuotti uutta tietoa saamelaiskulttuurista ja sopeutumisesta.

Eurooppalaisen luonnonsuojelualueiden verkoston Natura 2000:n rooli luonnon monimuotoisuuden ylläpitäjänä korostuu ilmaston muuttuessa. Natura 2000 –verkoston suojelualueet voivat lieventää ilmastonmuutoksen negatiivisia vaikutuksia lajistoon ja luontotyyppeihin. Suojelualueilla on tärkeä rooli ilmastonmuutokseen sopeutumisessa. Suojelualuesuunnittelussa ei ole perinteisesti varauduttu voimakkaisiin ja nopeisiin muutoksiin. Ilmastonmuutoksen vaikutukset suojelualueiden luontoon voivat kuitenkin olla nopeita ja niin merkittäviä, että tarvitaan sopeutuvaa, muutosten ennakointiin perustuvaa suojelusuunnittelua. Erilaisten häiriöiden ennustetaan lisääntyvän ilmastonmuutoksen edetessä myös Suomessa. Kasvukauden aikaiset kuivuusjaksot altistavat erilaisille hyönteis- ja sienitaudeille, jonka jälkeen herkkyys metsäpaloille ja myrskytuhoille kasvaa. Tällaisten erilaisten sopeutumista haastavien muutosten ketjuuntumisen vaikutukset ekosysteemien kykyyn sopeutua tunnetaan edelleen huonosti. Yleisesti voidaan todeta metsien osalta monikerroksisten sekametsien

häiriöiden sieto- ja sopeutumiskyvyn olevan yksilajisia tasaikäisiä metsiä suurempaa. Natura 2000 -verkoston arviointi ilmastonmuutoksen näkökulmasta ja verkoston sopeutumistoimien suunnittelu olisi tärkeä lisätoimi EU:n sopeutumisstrategiaan. Suomi selvitti asiaa omalta osaltaan SUMI-tutkimushankkeella, jonka tulokset valmistuivat 2019 lopussa.

Ilmastonmuutokseen sopeutumisen, kestävän kehityksen ja katastrofiriskien hallinnan tavoitteet ovat samansuuntaisia ja siksi yhteistyö näiden prosessien välillä on tärkeää. Hillintä- ja sopeutumispolitiikan tärkeiden kytkentöjen ja yhtenäisten ilmastotoimien osalta on hyvä huomata, että ilmastonmuutokseen sopeutumisen konkreettiset toimet ja tarpeet ovat hyvin moninaisia ja poikkeavat ilmastonmuutoksen hillinnän toimista. Päivitettyä tietopohjaa sopeutumisen osalta on tuottanut esimerkiksi ilmastopaneeli sopeutumismuistion muodossa ja SUOMI-hankkeessa.