Ympäristöministeriö 5.10.2021
Ympäristönsuojeluosasto
Leena Ylä-Mononen

HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Ympäristönsuojelu hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2022

1. ILMASTOPOLITIIKKA

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 alkuvuodesta 2022. 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 aloitetaan joulukuussa 2021 päivitettävän keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman toimeenpano (KAISU). Kuntien ja alueiden ilmastotoimia vauhditetaan ja tuetaan hankkeilla. Edelläkävijäkuntien parhaita ratkaisuja levitetään aktiivisesti koko kuntakenttään. Kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseen varattiin vuodelle 2021 merkittävästi korotettu määräraha momentille 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*), mutta ei uutta rahoitusta vuoden 2022 talousarvioesityksessä. Tavoitteena on ollut edistää taakanjakosektorilla tarvittavien päästövähennysten saavuttamista. Suuri osa määrärahasta on myönnetty kunnille valtionavustuksina. Kuntien ja alueiden ilmastotyön tukemiseen ja vauhdittamiseen olisi tarpeen jatkossakin kohdentaa rahoitusta.

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. Vuonna 2020 asetettu ilmastopaneeli 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 muun muassa rahoitusta asuinrakennusten ja työpaikkakiinteistöjen sähköautojen latausinfran rakentamiseen sekä kiinteistökohtaisesta asuinrakennusten ja kuntien, seurakuntien ja yhdistysten öljylämmityksestä luopumiseen elpymis- ja palautumissuunnitelman (RRF) toimenpiteinä.

2. KIERTOTALOUDEN EDISTÄMINEN

Kiertotalous on merkittävä keino vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, luonnonvarojen käyttöä ja monimuotoisuuden heikentymistä. Suomen roolia kiertotalouden edelläkävijänä vahvistetaan. Tavoitteena on tehdä kiertotaloudesta uuden talouden perusta. Vuonna 2021 valmistui ympäristöministeriön johdolla poikkihallinnollinen, strateginen kiertotalouden edistämisohjelma mittareineen. Myös valtakunnallisen jätesuunnitelman päivitystyö on käynnissä ja tavoitteena on saada se hyväksyttyä valtioneuvostossa loppuvuodesta 2021. Vuonna 2022 jatketaan kiertotalouden edistämisohjelman ja kansallisen muovitiekartan toimien koordinointia ja toteuttamista sekä käynnistetään valtakunnallisen 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.

Hallitus teki periaatepäätöksen Kiertotalousohjelman ohjelman toteuttamisesta huhtikuussa 2021. Ohjelman tavoitteena on, että uusiutumattomien luonnonvarojen kulutus vähenee ja että kotimaan primääriraaka-aineiden kokonaiskulutus ei 2035 ylitä vuoden 2015 tasoa. Resurssien tuottavuuden ja materiaalien kiertotalousasteen tulee kaksinkertaistua vuoteen 2035 mennessä. Kiertotalousohjelman tavoitteiden saavuttamista on tarkoitus kirittää solmimalla sopimus vähähiilisestä kiertotaloudesta kiinnostuneiden kuntien, maakuntien, toimialajärjestöjen ja yritysten kanssa. Lisäksi kiertotalousmarkkinoiden vahvistamiseksi selvitetään keinoja edistää uusiokäytön ja kierrätysmateriaalien markkinan vahvistumista mm. arvioimalla miten mm. kierrätystavoitteet, digitaaliset markkinapaikat, sekoitevelvoitteet sekä pantit lisäävät kestäviä kierrätysmateriaaleja markkinoilla. Kiertotalouden edistämiseksi luodaan ja vahvistetaan myös digitaalisiin ratkaisuihin perustuvia kiertotalouden ekosysteemejä sekä käynnistetään kiertotalouden Design-ohjelma. Lisäksi selvitetään mm. taloudellisia kannusteita osana kestävän kehityksen tiekarttaa sekä toimia kiertotalousmarkkinoiden vahvistamiseksi.

Ympäristöministeriössä varataan vuonna 2022 yllämainittuihin kiertotalouden kohteisiin yhteensä 4,75 milj. euroa: kiertotalouden edistämisohjelman toteuttaminen, 4,42 milj. euroa momentilla 35.10.22 (*Eräät ympäristömenot*) ja 0,08 milj. euroa momentilla 35.01.01 (*Ympäristöministeriön toimintamenot*); jätetiedon raportoinnin ja tilastoinnin ylläpitorahoitus, 0,25 milj. euroa momentilta 35.01.01 (*Ympäristöministeriön toimintamenot*).

EU:n laajan jätesäädöspaketin toimeenpano on edennyt ja tätä koskeva jätelain (ja eräiden muiden lakien) muutos astui voimaan heinäkuussa. Lakia täsmentävät asetukset on tarkoitus antaa marraskuussa. Toimeenpano on myöhässä ja komissio on aloittanut rikkomusmenettelyn. Jätelain muutos tuo mukanaan uusia tehtäviä koskien jäte- ja tuotetiedon keruuta ja raportointia (Suomen ympäristökeskus SYKE, Tilastokeskus, Luonnonvarakeskus, Pirkanmaan ELY-keskus), tuottajavastuun järjestämistä (Pirkanmaan ELY-keskus) sekä markkinavalvontaa (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes). Yhteensä tämä tarkoittaa pysyvästi noin 8-11 htv:n lisätarvetta (1,12 milj. euroa vuosittain), jakautuen eri hallinnonaloille. Jätelain uudistukseen liittyen vuoden 2022 talousarviossa ympäristöministeriön pääluokassa on osoitettu Tukesille eräitä muovituotteita koskevien markkinointikieltojen ja merkintävaatimusten sekä erityistä huolta aiheuttavia aineita sisältäviä esineitä koskevien tietojen toimitusvelvollisuuden valvontaan ja tiedotukseen (ns. SCIP-rekisteri) yhteensä 240 000 € momentille 35.01.01 (*Ympäristöministeriön toimintamenot*) ja SYKElle raportointi- ja seurantavelvoitteiden täyttämiseen 320 000 € momentille 35.01.04 (*Suomen ympäristökeskuksen toimintamenot*). Pirkanmaan ELY-keskuksen osalta rahoitus hoidetaan työ- ja elinkeinoministeriön, Tilastokeskuksen osalta valtiovarainministeriön ja Luonnonvarakeskuksen osalta MMM:n pääluokissa.

Ympäristöministeriön jäte- ja tuotetietojärjestelmä -hankkeessa kehitetään jäte- ja tuotetiedon keräämiseen käytettäviä valtakunnallisia tietojärjestelmiä ja liitetään niihin uusia osia. Tavoitteena on yhtenäinen jäte- ja tuotetietojärjestelmä, josta on saatavilla luotettavaa ja kattavaa tietoa jätetilastoinnin, EU-

raportoinnin, jätehuollon seurannan ja valvonnan sekä kiertotalouden edistämisen tarpeisiin. Hanke vastaa EU:n ja Suomen jätelainsäädännön muutoksiin ja käyttäjien tunnistamiin kehittämistarpeisiin. Työlle on rahoitus vuosille 2020-2021, mutta vuodelle 2022 kaavailtu rahoitus karsiutui tulevaisuusinvestointien jatkokäsittelyssä. Lisärahoitusta pyrittiin saamaan EU:n elvytysrahoituksesta, osana digitalisointikokonaisuutta, mutta tämä karsiutui neuvottelujen aikana. Nykyrahoituksella ei saada toteutettua kaikkia jäte- ja tuotetietojärjestelmän kehittämistarpeita, joten on tärkeää, että hallitusohjelman mukainen 1 milj. euron lisärahoitus toteutuisi. Hankkeen aikataulujen vuoksi rahoitus voitaisiin osoittaa vuodelle 2023. Tällöin voidaan kehittää edelleen järjestelmän käytettävyyttä ja toimintavarmuutta, järjestelmän tietoja kokoavan tietoalustan kehittämistä sekä toteuttaa toiminnanharjoittajien lakisääteinen raportointi mm. yhdyskuntajätevesilietteestä, eräistä muovituotteista ja end-of-waste –materiaaleista.

Lakisääteisen sähköisen Materiaalitorin ylläpitoon on varattu vuosille 2020 - 2022 0,2 milj. € /vuosi momentilla 35.01.01 (*Ympäristöministeriön toimintamenot*). Materiaalitorissa voi ilmoittaa ja etsiä jätteitä, sivuvirtoja ja niihin liittyviä palveluja sekä jätelain vaatimalla tavalla osoittaa läpinäkyvästi kunnan toissijaisen jätehuoltopalvelun edellytyksenä olevan muun palvelutarjonnan puutteen. Materiaalitoria ylläpitää Motiva Oy ja tehtävä on määritelty jätelaissa. Materiaalitorin ylläpidon rahoittamiseksi selvitetään ansaintamalleja, mutta esimerkiksi käyttömaksuihin perustuva malli on haastava käyttömäärät ja lakisääteiset käyttövelvoitteet huomioon ottaen. Siksi järjestelmän kehittäminen ja ylläpito todennäköisesti edellyttää myös vastaisuudessa rahoitusta.

3. YMPÄRISTÖVAHINGOT JA PILAANTUNEIDEN MAA-ALUEIDEN KUNNOSTUS

Ympäristövahinkojen torjunta ja toissijaisten vastuujärjestelmien kehittäminen

Ympäristövahinkojen torjuntaan on osoitettu talousarvioehdotuksessa momentille 35.10.20 (*Ympäristövahinkojen torjunta*) 1,4 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.

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

Pilaantuneet maa-alueet

Riskikohteiksi luokiteltuja isännättömiä pilaantuneita maa-alueita on tutkittu ja kunnostettu aiemmin valtion jätehuoltotyöjärjestelmän kautta ja vuonna 2020 voimaan tulleen lakimuutoksen jälkeen viranomaispäätöksiin perustuvan valtionavustusjärjestelmän kautta. 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 selvitetty vuosittain

noin 50 kohdetta ja puhdistettu 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 tai ihmisten terveydelle mahdollista vaaraa aiheuttavat kaivannaisjätteiden jätealueet (KAJAK) on luetteloitu ja priorisoitu EU:n kaivannaisjätedirektiivin edellyttämällä tavalla. Vuonna 2020 päivitetyssä luettelossa on 31 kaivosaluetta, joilla on 42 kaivannaisjätteen jätealuetta. Näistä ainakin 19 kohteella tulee tehdä tarkempia kohdetutkimuksia, ympäristö- ja terveysriskien arviointia, vastuukysymysten selvittämistä sekä laatia kunnostussuunnitelmat. Työstä vastaa valtakunnallisena tehtävänä Pirkanmaan ELY-keskus.

KAJAK-alueista johtuva ympäristön jatkuva pilaantuminen ja siitä aiheutuvat ekologiset ja terveydelliset riskit eivät häviä ilman kunnostustoimia. Riskit konkretisoituvat, kun alueita otetaan uuteen käyttöön luvallisesti tai luvatta, esimerkkeinä luonnon virkistyskäyttö, matkailu, jätteiden läjitys, motocross-ajo ja kiviainesten otto. Tuhansien kilojen metallikuormitus estää myös vesienhoitosuunnitelmien vesien hyvään kemialliseen tilaan liittyvien sitovien tavoitteiden saavuttamisen alueiden alapuolisissa vesistöissä. Alustavissa arvioissa suurin osa kohteista on todettu isännättömiksi, jolloin vastuu riskien selvittämisestä ja niiden poistamisesta on valtiolla.

KAJAK-alueiden tarkempiin kohdetutkimuksiin ja kunnostuksiin saatiin vuosille 2020-2021 1,4 miljoonaa €. Rahoituksella on selvitetty vanhan kaivoksen kaivostoimintojen vaikutusalueen päälle rakennetun Outokummun keskustaajaman ympäristö- ja terveysriskejä sekä toteutettu Haverin entisen kultakaivoksen riskienhallintatoimenpiteiden suunnittelu ja aloitettu alueen kunnostaminen. Lisäksi on tilattu Suomen ympäristökeskukselta kooste vanhojen kaivannaisjätealueiden ympäristövelvoitteisiin liittyvistä säännöksistä ja niiden soveltamisen rajauksista. Rahoituksella on myös aloitettu kahden KAJAK-kohteista laaditun priorisoinnin kärkeen sijoittuneen alueen (Särkiniemi ja Orijärvi) tarkemmat kohdetutkimukset kunnostustarpeiden arviointeineen sekä seurantatiedon kerääminen kahdella kohteella (Mätäsvaara ja Korsnäs), joiden ympäristö- tai säteilyvaikutuksista ei ole riittävästi tietoa riskien arvioimiseksi.

Valtion vastuulle jääneiden KAJAK-alueiden tarkempiin kohdetutkimuksiin, kunnostustarpeiden arviointeihin sekä kunnostuksiin tarvittaisiin 450 000 €/v lisämääräraha mom. 35.10.22 (Eräät ympäristömenot) ympäristön kunnostamiseen ja maaperänsuojelun kehittämiseen vuosille 2022-2023. Jatkorahoituksella varmistettaisiin KAJAK-työn jatkuminen. Lisämääräraha tarvittaisiin erityisesti Haverin jätealueen kunnostamisen jatkamiseen ja loppuunsaattamiseen sekä Outokummun keskustaajaman ympäristö- ja terveysriskien selvittämisen viimeistelyyn ja riskienhallintatoimien aloittamiseen. Lisäksi lisärahalla pystyttäisiin toteuttamaan tarkemmat kohdetutkimukset ja kunnostustarpeen arviointi Ylöjärven entisellä kuparikaivoksella sekä seurantatiedon kerääminen neljällä KAJAK-kohteella.

Öljysuojarahasto (ÖSRA)

Öljysuojarahasto on 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, vuoden 2020 loppuun mennessä kunnostushankkeisiin on käytetty 49 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 2022 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 talousarviomääräyksillä öljypilaantuneiden alueiden kunnostamiseen.

Öljysuojarahaston asema selvitetään ympäristöministeriön asettamassa lainsäädäntöhankkeessa ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien (TOVA) kehittämiseksi.

4. YMPÄRISTÖVALVONTA

Ympäristönsuojelun valvonnan voimavarat ovat yleisesti ottaen niukat.

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. Pysyvän siirron edellytyksenä olisi 1 htv voimavaran osoittaminen Hämeen ELY-keskukseen. Tätä vastaava määräraha (75 000 euroa) olisi 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. Kyseisiä valvontatuloja on kerätty vuodesta 2015 lähtien, ja niitä on käytetty laajemmassa mitassa vuodesta 2016 alkaen. Vuonna 2019 valvontatuloja kertyi runsaat 2,2 milj. euroa ja vuonna 2020 vajaat 2,1 milj. euroa. Valvontatuloja on käytetty lisävoimavarojen palkkaamiseen, ilman välillisiä kustannuksia, vastaavasti 2,4 milj. euroa ja 2,2 milj. euroa. ELY-keskuksiin on palkattu valvontamaksutuloilla vuonna 2019 voimavaroja 39 htv:n ja vuonna 2020 35 htv:n verran.

5. MARKKINAVALVONTA

EU markkinavalvonta-asetuksen toimeenpano edellyttää muutoksia ympäristönsuojelun lainsäädännössä, ja muutosten myötä kolmelle tuoteryhmälle nimetään lainsäädännössä markkinavalvontaviranomaiset. Liikennepolttoaineiden sekä EU-ympäristömerkittyjen tuotteiden markkinavalvontaviranomaiseksi nimettäisiin Suomen ympäristökeskus sekä ajoneuvojen sekä niiden materiaalien ja osien markkinavalvontaviranomaiseksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2022 on varattu momentille 35.01.04 (*Suomen ympäristökeskuksen toimintamenot*) EU- ympäristömerkittyjen tuotteiden sekä liikennepolttoaineiden markkinavalvontatehtäviin yhteensä 165 000 euroa. Talousarvioesitykseen 2022 sisältyy momentille 35.01.01 (*Ympäristöministeriön toimintamenot*) yhteensä 302 000 euron lisäys, joka kohdennetaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle ajoneuvojen sekä niiden materiaalien ja osien markkinavalvontatehtäviin. Jatkovuosien rahoitus ratkaistaan julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023-2026.