Suomen ympäristökeskus SYKE
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Asiantuntijalausunto

Pääjohtaja Leif Schulman

4.10.2022

SYKE/2022/1877

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Viite: Lausuntopyyntö 3.10.2022

Asiantuntijalausuntopyyntö; HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 Teema: Pääluokka 35; pääasiassa Ympäristön- ja luonnonsuojelu

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (SYKE) kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristövaliokunnalle valtion vuoden 2023 tulo- ja menoarvioesityksestä pääluokan 35 osalta, erityisesti luonnon- ja ympäristönsuojelusta. SYKEn lausuntoa laadittaessa esityksen vaikutuksia on arvioitu SYKEn toiminnan lisäksi yleisesti ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen näkökulmasta, luonto- ja ympäristönäkökumia huomioiden.

Yleistä

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen, luontokadon pysäyttäminen sekä saastumisen merkittävä vähentäminen vaikuttavat ratkaisevasti tulevien sukupolvien hyvinvointiin, ympäristön tilaan ja Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen sekä koko talouteen. Ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat kaikkiin yhteiskunnan osa-alueisiin ja toimijoihin. Arvioiden mukaan yli puolet kaikesta taloudellisesta toiminnasta on riippuvainen luonnon monimuotoisuudesta. Ilmastonmuutos, luontokato ja saastuminen aiheuttavat riskejä yhteiskunnalle ja taloudelle, joten niiden vastaisessa työssä onnistuminen on elintärkeää kestävän kasvun, kilpailukyvyn ja kokonaisturvallisuuden näkökulmasta.

Ympäristöministeriön hallinnonalan strategiset painopisteet kattavat yhteiskunnan kannalta olennaiset ympäristöön liittyvät kehitysalueet, ja korostaa, että ne ovat vahvasti kytkeytyneet toisiinsa. Esimerkiksi hiilinegatiivinen Suomi on pysäyttänyt luontokadon ja saastumisen vain, jos päätöksenteolla on onnistuttu ohjamaan yhteiskuntaa vihreään siirtymään. Jotta vihreä siirtymä voi luoda talouden perustan, on olennaista, että Suomi pystyy saavuttamaan Ilmastotavoitteensa aiheuttamatta muita haittoja ympäristölle, ja että yhteiskunta pystyy laajalti siirtymään kiertotalouteen. Ilmasto- ja kiertotaloustoimet mahdollistavat hyvän ympäristön ja monimuotoisen luonnon turvaamisen sekä kestävän kaupunkikehityksen. Ilmastoratkaisuihin ja kiertotalouteen kohdennettavilla panostuksilla on näin ollen strategista merkitystä.

Ympäristöhallinnon yksi keskeinen tehtävä on tuottaa ja välittää tutkittua tietoa hiilineutraalin kiertotalouden kestävyysnäkökohdista koko yhteiskunnan käyttöön yhteistoiminnassa muiden toimijoiden kanssa. Tiedon perusteella pystytään tekemään tarvittavia rakenteellisia muutoksia eri aikajänteillä ja välttämään virheinvestointeja sekä vahvistamaan vihreään kasvuun tarvittavaa osaamispohjaa. Määrärahojen rajallisuuden takia ympäristöministeriön hallinnonalan ensisijaisena tehtävänä on luoda muutostoiminnalle edellytyksiä, ja saada yhteiskunnan eri toimijat tekemään konkreettisia ilmasto- ja kertotaloustoimia asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi monet lainsäädännölliset valmistelutyöt EU:ssa ja säädösten toimeenpano, vaativat yhä enemmän resursseja ympäristöministeriön hallinnonalalla. Ympäristösäädösten sujuva ja hallinnonalat ylittävä toimeenpano on koko yhteiskunnan kannalta äärimmäisen tärkeää. Sillä luodaan mahdollisuudet Suomelle toimia edelläkävijänä ja hyötyä ilmasto- ja kiertotaloustoimista.

Kokonaan uuden näkökulman ilmastotoiminen ja kiertotalouden merkitykseen tuo Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa. Jo meneillään oleva energiakriisi ja monien raaka-aineiden saatavuuden niukkuus johtavat siihen, että yhteiskunnan energian- ja materiaalinkäytön tehostumista on joudutettava. Kyse on yhteiskunnan lähiajan toimivuuden varmistamisesta samalla, kun muutetaan yhteiskuntaa kestäväksi pitkällä tähtäimellä.

Vihreässä siirtymässä onnistuminen vaatii uudenlaista osaamista ja yhteistyötä kaikilta ja kaikessa, myös julkisessa hallinnossa. Siirtymä edellyttää rohkeaa ja johdonmukaista yhteiskunnallista päätöksentekoa kaikilla päätöksenteon tasoilla. Ilmasto- ja ympäristötavoitteita hidastavia tai estäviä toimenpiteitä ei tule toteuttaa tiedostamatta ennalta päätösten vaikutuksia. Julkisen ja yksityisen sektorin välisellä yhteistyöllä on erityisen tärkeä rooli. Yksityinen sektori tekee valtaosan tarvittavista investoinneista, ja julkisen sektorin rooli on mahdollistaa kestävä kehityssuunta.

Edellä mainitut haasteet korostavat poikkihallinnollisuuden merkitystä tilanteessa, jossa ympäristöpolitiikkaa tehdään ja toimeenpannaan keskeisesti myös muualla kuin ympäristöministeriön hallinnonalalla. Isojen strategisten kokonaisuuksien edistämisessä on tärkeää, että toimintamäärärahat ja valmisteluresurssit seuraavat painopisteitä. Poikkihallinnollista koordinaatiota tarvitaan myös aluetasolla, jotta aluekehittämishankkeet tukevat alueiden kestävää kasvua.

SYKE pitää kiitettävänä tulo- ja menoarvioesityksen ehdotuksia tutkimusresurssien vahvistamisesta lisäämällä SYKEn ja Luken määrärahoja. Resursseja tarvitaan myös jatkossa, jotta vihreän siirtymän vaatimaa tietopohjaa saadaan vahvistettua ja suunnitelmallisesti ohjattua valtionhallinnon käyttöön. Tutkimusmäärärahat mahdollistavat myös EU:n vihreän siirtymän TKI-määrärahojen kotiuttamisen valtakunnallisiin ja alueellisiin hankkeisiin sekä suomalaisten toimijoiden ja toimintatapojen välittämisen EU-tasolle ja vertailun siihen. Nykyisellään EU-hankkeiden vaatima omarahoitusosuus muodostaa näiden rahoitusinstrumenttien täysimääräistä hyödyntämistä estävän pullonkaulan. Samanaikaisesti on huolehdittava, että SYKEn tutkimusinfrastruktuurin muutostarpeisiin (esimerkiksi tutkimusalus Arandan polttoainekustannukset sekä pirstaleisten ja vanhenevien tietojärjestelmien uudistaminen) osoitetaan riittävät määrärahat. Nämä palvelevat laajasti ympäristöhallinnon ja yhteiskunnan muiden toimijoiden eri tarpeita.

Seuraavassa käymme läpi yksityiskohtaisemmin TAE-esityksen pääluokkaa 35 luonnon- ja ympäristönsuojelun osalta.

SYKEn toiminnalle asetetut tuloksellisuusmittarit ja kaavaillut voimavarat

SYKEn toimintaa koskeva ehdotus on monessa suhteessa realistinen, ja numeeriset tavoitteet vastaavat SYKEssä tehtyjä arvioita ja kehittämistoimenpiteitä. Julkaisuilla SYKE varmistaa tutkimustulosten välittymisen käyttäjille ja tiedeyhteisölle sekä tehtyjen tarkastelujen vertailukelpoisuuden ja laadun. Syke panostaa jatkuvasti tutkimuksen laadun parantamiseen ja aineistorajapintojen toimivuuteen sekä yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen ja viestintään. SYKE pyrkii parantamaan palvelukykyään sekä tavoittamaan uusia tiedonhyödyntäjiä ja kumppaneita.

SYKEn kestävyysmurroksen tietopohjaa vahvistavan TKI-toiminnan ulkoinen rahoitus säilyy todennäköisesti jatkossakin vahvana, mikäli SYKEn omarahoitusosuuksiin tarvittava rahoitus on turvattu.

Kestävyyttä ja vihreää siirtymää voidaan tukea myös kanavoimalla näille alueille suomalaista TKI-rahoitusta esimerkiksi Suomen Akatemian ohjelmien, strategisen tutkimusneuvoston ja VN-TEAS-hankkeiden kautta.

Ilmastotoimet ja kiertotalous

Kiertotalous mahdollistaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä, samalla kun se parantaa omavaraisuutta ja lisää työllisyyttä ja talouden toimeliaisuutta. Ympäristöministeriön hallinnonalan toimintamenojen säilyminen suunnilleen edellisen vuoden tasolla ei kuitenkaan riitä ilmasto- ja kiertotaloustavoitteiden saavuttamiseen, eikä vastaa näiden haasteiden mittakaavaa. Tämän takia esitettyjen toimintarahojen raameissa tehtävien panostuksen on kohdennuttava mahdollisimman vaikuttavalla tavalla.

Talousarvossa esitetyt linjaukset rahojen käytölle ovat vaikeasti hahmoteltavissa ilmastotoimien ja kiertotalousasioiden edistämisen näkökulmasta, koska hiilineutraalin kiertotalousyhteiskunnan asiakokonaisuuksien kohdennukset ovat hajallaan eri hallinnonaloilla. Seuraavassa on tuotu keskeisiä näkökulmia ilmasto- ja kiertotaloustoimiin liittyvän erillisrahan jakoon (muut kuin virastojen määrärahat). Tässä yhteydessä käsitellään vain 35. pääluokan asioita.

Ympäristön- ja luonnonsuojeluosassa (35.10) esitetty mahdollisuus edistää ilmasto- ja kiertotaloustoimia eräistä ympäristömenoista (35.10.22 noin 2 210 000 € + 920 0000 €) on tärkeä ja ilmastolain toimeenpanoon tuodut lisämäärärahat ovat perusteltuja (400 000 €). Sen sijaan määrärahan kiertotaloudesta tehty vähennys (peräti 3 500 000 €) heikentää vihreän siirtymän vauhdittamista selvästi.

Kuntien ilmastosuunnitelmien tukemiseen myönnetyt avustukset (2 631 000 €) antavat tarvittavaa vipuvoimaa ilmastoimille Suomessa. Vastaavaa julkisen rahoituksen vipuvoimaa voisi käyttää kansalaisten ilmasto- ja kiertotaloustoimien vauhdittamiseen. Tähän ei ole kuitenkaan suunnattu erillisrahoitusta, vaikka yhtenä strategisena painopisteenä on, että uudet ratkaisut tukevat sujuvaa arkea.

Tuotteiden ja palvelujen hiilijalanjälkitiedon edistäminen on kirjattu hallitusohjelmaan. Kansalaisten ilmastotoimien vauhdittamisessa on tärkeää, että kuluttajat saavat tarvittavaa tietoa palvelujen ja tuotteiden ilmasto- ja ympäristötehokkuudesta. Tietojen tuottaminen on viime kädessä yritysten vastuulla, mutta ne tarvitsevat tuekseen tutkimuksen ja hallinnon kanssa yhteistyössä kehitettäviä

standardeja ja käytäntöjä. Siksi olisikin tärkeää, että asia olisi mukana budjettiasiakirjassa erillisrahan myöntökohteena. Yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen -kohdan (35.20) selvitysosa-tavoitteet ovat etenkin ilmastoasoiden osalta (ml. myös sopeutuminen) tuotu hyvin esiin. Ilmastotoimia edistetään etenkin energiatehokkuutta ja sähköautojen latausinfraa lisäämällä, sekä vauhdittamalla siirtymää pois öljy- ja kaasulämmityksestä että pienentämällä rakennusten hiilijalanjälkeä. Toimet kohdistuvat hyvin ilmastotavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelman rahoja (35.20.06) on tarkoitus käyttää osin rakennuskannan ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentämiseen.

Kiertotalous on tunnistettu selvästi kohdassa 35.20, ja erillisselvityksissä voidaan valmistella toimia materiaali- ja resurssitehokkuuden parantamiseksi uudisrakentamisessa ja korjaamisessa. Avustukset vihreää siirtymää tukevan rakentamisen toteuttamiseen (35.20.37) mahdollistavat myös kiertotaloutta edistäviä investointeja, mutta kokonaisuudessaan rahamäärä kaikkine muine tarpeineen ei ole kuitenkaan suuri (2,5 milj. euroa).

Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot

Luonnonsuojelualueiden hankintaan ja korvauksiin esitetään leikkausta. Kaiken kaikkiaan rahoitus suojelualueverkoston kehittämiseen säilyy kuitenkin kohtalaisella tasolla, ja korvausmenettelyihin tarvittavan rahoituksen varmistaminen mahdollistaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun. METSO- ja HELMI-ohjelmien toteutukset saavat laajaa kannatusta eri kansalaisryhmiltä. Niiden toteutukseen ohjattu rahoituksen volyymi on oikean suuntainen, ja SYKE kannattaa riittävän rahoituksen jatkuvuutta läpi koko ohjelmakauden. Hallitusohjelmassa on linjattu tarve toteuttaa METSO-toimenpiteitä myös aiemmin kuvatun METSO-alueen (Etelä-Suomi ja Kainuu) ulkopuolella. Laajentamalla METSO-toimet täysimääräisinä myös Lappiin Suomella on paremmat edellytykset täyttää EU:n tavoitteet luonnon monimuotoisuuden turvaamiselle.

Metsähallituksen osalta esitetään varsin laajoja leikkauksia julkisiin palvelutehtäviin liittyen. Edellisinä vuosina kansallispuistojen ja muiden luonnonsuojelu- ja virkistyskäyttöön varattujen alueiden infrastruktuurin korjausvelkaa on saatu merkittävästi pienennettyä, ja nyt esitetty leikkaus mahdollistaa toiminnan suuntaamista elinympäristöjen kunnostusta palveleviin hankkeisiin. Vaikka Metsähallitukselle esitetyt kunnostuksen ja ennallistamisen hehtaaritavoitteet ovat vain puolet edellisestä vuodesta, on toiminnan volyymi kuitenkin merkittävästi suurempi kuin ennen nykyistä hallituskautta. Ottaen huomioon nykyiset tarpeet ja käytettävissä olevat henkilöresurssit, on ehdotus näiltäkin osin kannatettava.

Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset eivät pidä sisällään luonnonsuojelulain uudistamisesta mahdollisesti aiheutuvia lisäkustannuksia. Edellisen luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä tunnistettiin laaja tarve 1) tarjota koulutusta ja ohjeistusta aluehallinnolle. Aluehallinnon koordinoitu kouluttaminen on välttämätöntä maanomistajien, toiminnanharjoittajien ja myös kansalaisten tasavertaisen kohtelun ja hyvän hallinnon varmistamiseksi. Aluehallinnon koulutustarvetta luonnon monimuotoisuuteen liittyen lisää mm. ei merkittävää haittaa (DNHS) -periaatteiden soveltaminen. Lisäksi 2) SYKEn tietojärjestelmiin on tehtävä laaja joukko muutoksia ja lisäyksiä vastaamaan lainsäädännön uudistuksesta syntyviä uusia tarpeita. Näiden lisäksi 3) nykyisen lakiehdotuksen hyväksymisen myötä syntyy tarve tehdä laajoja paikkatieto- ja asiantuntijatyönä tehtäviä tarkasteluita, jotka palvelisivat uudistetun lain toimeenpanoa paikallishallinnossa.

Lainsäädäntöuudistuksen toteutuessa edellä mainittuja lisäkustannuksia voidaan ottaa huomioon myös tulevan vuoden lisätalousarvioesityksissä.

Vesien- ja merensuojelu ja ravinteiden talteenotto

Vesien- ja ympäristönhoidon tukeminen on saamassa merkittävää lisärahoitusta, mitä SYKE pitää perusteltuna. Vesiensuojelutoimenpiteiden tehostaminen parantaa sekä Itämeren että sisävesien tilan parantamista. Vesiensuojelun tehostamisohjelman (Veden vuoro -ohjelma) toteutuksella on tavoitteena vähentää ravinteiden ja haitallisten aineiden kuormitusta ja niistä aiheutuvia riskejä vesistökunnostuksin. Tämä toteutetaan maa- ja metsätalouden toimenpitein valuma-alueilla, kehittämällä kaupunkivesien hallintaa sekä kehittämällä muita ravinteiden torjunnan valmiuksia. Ohjelman toimenpiteet tuovat hyötyjä vesien ja merensuojelun lisäksi myös ravinne- ja energiaomavaraisuuden (mm. kierrätysravinteet, biokaasu) parantamiseksi. Ravinteiden kierrätys osana hajautetun biokaasutuotannon edistämistä on vesiensuojelua edistävä toimenpide. Esimerkiksi naudan lannan ravinnekierrätyksessä on mahdollisuuksia uusiin innovaatioihin ja liiketoimintaan, joilla voidaan samanaikaisesti edistää vesiensuojelua, maatalouden materiaali- ja energiatehokkuutta ja omavaraisuusastetta sekä pienentää ruuantuotannon hiilijalanjälkeä.

SYKE pitää kannatettavana vesiensuojelua edistävää ravinteiden kierrätyksen tukiin ehdotettavaa 31 milj. euroa. Tällä tuetaan hankkeita, joissa kehitetään ja otetaan käyttöön yhdyskuntien jätevesien ja sivuvirtojen hyödyntämätön ravinnepotentiaali sekä parannetaan jätevesien käsittelyn energiatehokkuutta.

SYKEn määrärahoihin kohdistuu vuonna 2023 meren tilan seurannan ja -tutkimuksen osalta rahoitustarpeita, joista osaa on tähän asti rahoitettu määräaikaisilla hankkeilla. Osa hankkeista oletetaan siirtyvän maksettavaksi SYKEn toimintamenovaroista. Meristrategiapuitedirektiivin toimeenpano edellyttää, että SYKEn sisällyttää nykyiseen seurantaohjelmaansa uusia seurantoja, joilla ei ole tällä hetkellä pysyvää rahoitusta. Näistä jo toteutuksessa olevat seurannat ovat aavan meren haitalliset aineet, vieraslajien satamaseuranta ja vedenalainen melu. Kaikkiaan uudet kulut ovat noin 650 000 €/v. Mm. näistä syistä SYKEn budjetin kasvattaminen on perusteltua.

Arktisen Neuvoston yhteistyön odotetaan käynnistyvän uudelleen keväällä 2023 kun puheenjohtajuus siirtyy Venäjältä Norjalle. Yhteistyön jatkuminen toteutuu todennäköisesti ilman Venäjän osallistumista työhön. Ilmastonmuutos ja luontokato ovat kasvava ongelma myös arktisella alueella ja geopoliittisen muuttuneen tilanteen vuoksi erilaisia meren tilaa koskeville taustaselvityksille on odotettavissa kysyntää.

Yhteenvetona SYKE toteaa, että pääluokan 35 ehdotukset ovat pääosin hyvin perusteltuja. Suurimpana puutteena SYKE tunnistaa ilmastotoimien ja kiertotalouden edistämistä tukevien toimien riittämättömyyden. Pidemmällä aikavälillä nämä tuottavat niihin sidotut rahat takaisin yhteiskunnan eri tahoille, kun ympäristö- ja ilmastotavoitteet pystytään toteuttamaan nykyistä kustannustehokkaammin ja toimijoiden toimintaedellytykset ja kilpailukyky paranevat. Tehtävä on kuitenkin vaativa ja eri politiikka-alueisiin vaikuttavien toimien keskinäinen johdonmukaisuus tulee varmistaa. Tämän varmistamiseksi määrärahojen vaikuttavuuden seurantaan ja arvioihin on panostettava. Vaikuttavuusarviointien perusteella tulisi pystyä perustelemaan jatkossa

avainpanostukset ja tarvittaessa myös lisäykset niille alueille, jotka ovat haluttujen muutosten kannalta kriittiset, mutta joilla ei kehitys jostakin syystä etene. Edellä mainituin, verraten rajatuin muutosehdotuksin SYKE kannattaa laadittua ehdotusta.

Lausunnon laatimiseen ovat pääjohtaja Leif Schulmanin lisäksi osallistuneet tutkimusjohtaja Eeva Primmer, palvelujohtaja Jorma Jantunen, kehittämispäällikkö Sanna-Riikka Saarela ja johtajat Petri Ahlroth, Paula Kankaanpää, Jyri Seppälä ja Anna-Stiina Heiskanen.

Suomen ympäristökeskus SYKE | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute

Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo.syke@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5
www.syke.fi