Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

palvelujohtaja Heli Karjalainen
Johdon tuki

12.10.2023

SYKE/2023/1795

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Viite: Ympäristövaliokunta perjantai 13.10.2023 klo. 9.30 / HE 41/2023 vp / VNS 1/2023 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: **Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024**
Asia: VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristövaliokunnalle valtion vuoden 2024 tulo- ja menoarvioesityksestä erityisesti luonnon- ja ympäristönsuojelusta. Syken lausuntoa laadittaessa talousarvioesityksen vaikutuksia on arvioitu luonto- ja ympäristönäkökulmien lisäksi yleisemmin tiedolla johtamisen ja kestävien ratkaisujen edellytysten näkökulmasta.

Yleistä

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen, luontokadon pysäyttäminen sekä saastumisen merkittävä vähentäminen vaikuttavat ratkaisevasti jo nykyisten mutta erityisesti tulevien sukupolvien hyvinvointiin ja Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyteen. Jotta vihreä siirtymä voi luoda talouden perustan kestävällä tavalla, on olennaista, että Suomi pystyy saavuttamaan ilmastotavoitteensa aiheuttamatta muita haittoja ympäristölle, että yhteiskunta pystyy laajalti siirtymään kiertotalouteen ja että muutokset ovat sosiaalisesti hyväksyttäviä. Yksittäisten sektoreiden vihreä siirtymä tulee synkronoida kokonaisvaltaiseksi kestävyysmurrokseksi.

Ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat eri tavoin ja usein eriarvoistavasti yhteiskunnan osa-alueisiin ja toimijoihin. Arvioiden mukaan yli puolet kaikesta taloudellisesta toiminnasta on riippuvaista luonnon monimuotoisuudesta. Ilmastonmuutos, luontokato, vesien rehevöityminen ja tummuminen sekä ympäristön saastuminen aiheuttavat riskejä yhteiskunnalle ja taloudelle. Näiden vastaisessa työssä onnistuminen onkin elintärkeää kestävän kasvun, kilpailukyvyn ja kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Vihreässä siirtymässä ja erityisesti kokonaisvaltaisessa kestävyysmurroksessa onnistuminen vaatii

uudenlaista osaamista ja yhteistyötä kaikilta ja kaikessa, myös julkisessa hallinnossa. Murros edellyttää rohkeaa ja johdonmukaista yhteiskunnallista päätöksentekoa kaikilla tasoilla.

Edellä mainitut haasteet korostavat poikkihallinnollisuuden merkitystä tilanteessa, jossa ympäristöpolitiikkaa tehdään ja toimeenpannaan keskeisesti myös muualla kuin ympäristöministeriön hallinnonalalla. Poikkihallinnollista koordinaatiota tarvitaan myös aluetasolla, jotta aluekehittämishankkeet tukevat alueiden kestävää kasvua.

Julkisen ja yksityisen sektorin välisellä pitkäjänteisellä yhteistyöllä on erityisen tärkeä rooli vihreän siirtymän toteuttamisessa. Yksityinen sektori tekee valtaosan tarvittavista investoinneista, ja julkisen sektorin rooli on mahdollistaa kestävä kehityssuunta. Ilmasto- ja ympäristötavoitteita hidastavia tai estäviä toimenpiteitä ei tule suunnitella eikä toteuttaa. Vaikutusten kattava ennakkoarviointi on tärkeää näiden toimenpiteiden tunnistamiseksi.

Kestävyysmurroksen edellytykset ja talousarvioesitys

Kiertotalous

Kiertotalous mahdollistaa samanaikaisen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen ja luonnon monimuotoisuuden ylläpidon samalla, kun se parantaa omavaraisuutta ja lisää työllisyyttä ja talouden toimeliaisuutta. Vihreän siirtymän, erityisesti energiasiirtymän, vaatimien kriittisten materiaalien ja raaka-aineiden saatavuuden rakentuminen pitkällä aikavälillä keskeiseltä osin kiertotalouden varaan on edellytys sekä talouden kestävyyden, huoltovarmuuden, luonnon kantokyvyn, että muutoksen sosiaalisen hyväksyttävyyden näkökulmista.

Ympäristöministeriön hallinnonalan toimintamenojen taso ei riitä kiertotaloustavoitteiden saavuttamiseen eikä vastaa näiden haasteiden mittakaavaa. Talousarviossa esitetyt linjaukset rahojen käytölle ovat vaikeasti hahmotettavissa ilmastotoimien ja kiertotalousasioiden edistämisen näkökulmasta, koska asiakokonaisuuksien kohdennukset ovat osittain hajallaan eri hallinnonaloilla. Muun muassa talousarvion pääluokassa 32 (32.20.40. selvitysosa) on tärkeitä määrittelyjä materiaalien ja teollisuuden sivuvirtojen hyödyntämisen vauhdittamiseen sekä esim. kiinteistö- ja rakentamisalan vähähiilisten ratkaisujen tuki. Pääluokan 35 (35.10.22) kiertotalouden edistämiseen kohdistuva panos 920 000 € on tärkeä, mutta edelleen riittämätön haastavan systeemisen muutoksen saavuttamiselle.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön rahoituksella, Syken, Luken, VTT:n, GTK:n ja Tilastokeskuksen yhteistyönä, on marraskuussa 2023 valmistumassa hanke, jossa tuotetaan talouden keskeisten toimijoiden kiertotaloussitoumusten suunnittelun tueksi tietoa kiertotaloustoimenpiteistä ja arvioidaan niiden vaikutuksia luonnonvarojen käyttöön, ympäristöön, työllisyyteen ja talouteen. Oleellista on varmistaa meneillään olevan kiertotaloustyön jatkuminen: kiertotaloussitoumusten toimeenpanon ohella tarvitaan rahoitus hyvin käynnistyneelle, eri toimijat kokoavalle ja sitoumuksia käytännössä edistävälle Kiertotalous-Suomelle (Syke, Motiva).

EU:ssa kiertotalous etenee nopeasti, ja valmisteilla on lukuisia uusia politiikkatoimia. Suomen on oleellista turvata resurssit, joilla voidaan varmistaa Suomen johtajuus valituilla kiertotalouden osa-alueilla ja luoda kokonaiskäsitys siitä, miten suunnitteilla olevat toimenpiteet vaikuttavat esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöihin, biodiversiteettiin, työllisyyteen, kansan- ja aluetalouteen, vihreän siirtymän edellytyksiin ja esteisiin Suomessa sekä miten Suomen kannattaisi vaikuttaa ja valmistautua eri politiikkatoimiin.

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | syke.fi

Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Ilmastotavoitteet

Suomen EU:n ilmastotavoitteiden saavuttaminen ja hiilineutraaliustavoitteessamme pysyminen vaatii määrätietoisia ja johdonmukaisia toimia läpi koko yhteiskunnan. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää lisätoimia taakanjakosektorilla ja maankäyttösektorilla.

Kuntien ilmastosuunnitelmien tukemiseen myönnettyjen avustusten leikkaus (35.10.31 poistoehdotus) on selkeä heikennys ilmastotavoitteiden saavuttamisen vahvistamisessa – kunnat ovat olleet edelläkävijöitä sekä kunnianhimoisten tavoitteiden asettamisessa että niiden tehokkaassa toimeenpanossa. Tukemalla kuntien ilmastotyötä saataisiin kunnat toimimaan esimerkkinä sekä aktivoimaan alueensa asukkaita ja yrityksiä kasvihuonekaasupäästövähennyksiin. Samalla se toisi tarvittavaa kustannustehokkuutta ilmastotyöhön ja pienentäisi pidemmällä tähtäyksellä valtion rahojen käyttöä ilmastotavoitteiden saavuttamisessa. Suomen ympäristökeskus on tukenut Suomen kuntien ilmastotyötä julkistamalla vuosittain kunkin kunnan kasvihuonekaasupäästöt. Tätä välttämätöntä tietoa ja muuta kuntien ilmastotyön tukea on tehty EU:n rahoittaman hankkeen turvin. Hanke päättyy vuonna 2024. Ilmastolakiin tehdyn leikkauksen myötä Suomen ympäristökeskuksen velvoite jatkaa tätä päästöarviointityötä loppuu. Olisi tärkeää taata päästötyölle vuosittainen määräraha (joka oli ilmastolaissa vain 50 000 euroa vuodessa).

Myös pääluokassa 20 (Yhdyskunnat, rakentaminen ja asuminen) toteutetut leikkaukset (avustukset asuinrakennusten ja kuntien kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen ja asuinrakennusten sähköisen liikenteen infrastruktuurin edistämiseen) heikentävät ilmastotoimien jalkautumista.

Ehdotettujen leikkausten vaikutusta saattaa lieventää tietoperustaisen päätöksenteon tukijärjestelmä, jota mahdollisesti rahoitetaan Euroopan komission REPower asetuksen kautta (35.01.01). Tämä työ vauhdittaa Suomen energiasiirtymää ja tuottaa siihen myös tarpeellista tutkimuksellista tietopohjaa sekä yrityksille että kansalliselle päätöksenteolle. Hanke ei kuitenkaan korvaa kuntien ilmastotyön tuen heikentämistä.

Yritysten ilmastotoimien ja kilpailukyvyn vauhdittamisessa on tärkeää, että yritykset hallitsevat riittävästi ympäristövaikutusten arvioinnin menetelmiä ja ympäristöhyödyistä viestimistä sekä muille yrityksille tuotteiden arvoketjuissa että kuluttajille. Kestävän rahoituksen kriteerit ja yritysten kestävyysraportointia koskeva direktiivi ohjaavat yrityksiä vahvasti tähän suuntaan. Tietojen tuottaminen on viime kädessä yritysten vastuulla, mutta ne tarvitsevat tuekseen tutkimuksen ja hallinnon kanssa yhteistyössä kehitettäviä menetelmiä, standardeja ja käytäntöjä. Siksi olisikin tärkeää, että asia olisi mukana budjettiasiakirjassa erillisrahan myöntökohteena.

Luonnon monimuotoisuus

Talousarvion selitysosassa kirjattujen tavoitteiden ja määrärahojen välillä on ristiriita – haastavia tavoitteita ei resursoida riittävästi. Ympäristötavoitteiden vaativuus ja niiden toteutukseen tähtäävien toimenpiteiden riittämättömyys korostuvat luonnon monimuotoisuuden suojelun ja vesiensuojelun kohdalla.

Luonnontilasta ja luontoarvoista tarvitaan lisää ja tarkempaa tietoa. Tämä luo painetta inventointien ja seurantojen laajentamiseen sekä osaamisen lisäämiseen. Momenttien 35.10.21 ja 35.10.52 rahoitus ei ole riittävää. Puuttuva luontotieto ja puutteelliset arvioinnit (Natura, YVA) ovat merkittävä hidaste myös vihreän siirtymän hankkeiden luvitusprosesseissa ja muissa yhteiskunnan kannalta tärkeissä (infra)hankkeissa.

Helmi- ja METSO-ohjelmat ovat keskeisiä Suomen biodiversiteettitavoitteiden saavuttamiseksi ja tulevan ennallistamisasetuksen haasteisiin vastaamiseksi. Metso-määrärahat ovat olleet jo pitkään liian vähäisiä,

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**

ja niistä leikkaaminen (henkilöresurssit metsien suojelun lisärahoitukseen) on ristiriidassa luonnon monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden kanssa. Nyt myös Helmi-ohjelman rahoitus on heikkenemässä ohjelman alkuvuosista sekä Ely-keskusten että erityisesti Metsähallituksen luontopalveluiden osalta, mikä hidastaa ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Budjettikehitys näyttää sellaiselta, että maa- ja metsätalousministeriön mahdollisuudet edistää luonnonhoidon tavoitteita heikkenevät, mikä heikentää sektorivastuun toteutumista (mm. biodiversiteettiohjelma) Helmi- ja METSO-ohjelmien osalta sekä myös perinnebiotooppien hoidossa. Huomionarvoista on myös YM:stä Metso-rahoituksen leikkaus (35.10.21), mikä heikentää pysyvän suojelun resursseja ja on ristiriidassa pitkän aikavälin ympäristötavoitteiden kanssa.

35.10. 21 momentin tehtävissä on myös pysyvien henkilöresurssien puute, vaikka tehtävät ovat lakisääteisiä, toteuttavat direktiivien ja kansainvälisten sopimusten velvoitteita, ovat pysyviä ja niiden hoito vaatii paljon erilaista osaamista ja verkostoitumista. Määräaikaisuuksiin perustuvalla toteutuksella osaamispääoman kerryttäminen on haastavaa. Tällä vahvistetaan riskiä siitä, että ohjelmien, sopimusten ja direktiivivelvoitteiden tavoitteet jäävät saavuttamatta. Määräaikaisiin työsuhteisiin perustuva toiminta ei myöskään ole pidemmällä aikavälillä kustannustehokasta eikä hyvän henkilöstöpolitiikan mukaista.

Vesien- ja merenhoito

Syke pitää myönteisenä, että Saaristomeren tilan parantamiseen ja ohjelmaan ohjataan edelleen rahoitusta. Kuitenkin vesiensuojelun pitkäjänteinen tukeminen on tärkeää, koska suojelutoimien vaikutukset näkyvät vasta pitkä ajan kuluessa. Saaristomeren lisäksi myös rannikkoalueiden huonossa tilassa olevat joet kuljettavat maa- ja metsätalousalueilta ravinteita ja orgaanista aineita rannikkoalueille, kuten Saaristomerelle.

Merkittävin leikkaus rahoituksessa osuu vesienhoidon tehostamisohjelmaan. Vesienhoidon tehostamisohjelmassa tehty työ on merkittävää, koska sillä on saatu liikkeelle toimijoita, toimintamalleja ja yksityistä ja alueellista rahaa. Vesiensuojelun tehostamisohjelman väliarvioinnissa (2022) vaikutusten arviossa suositellaan ohjelman jatkamista, koska rahoitukselle on suuri tarve ja pysyvän rahoitusinstrumentin puute tekee toiminnasta ennakoimatonta.

Syke pitää valitettavana, että samaan aikaa talousarviossa vähennetään määrärahoja peltojen kipsikäsittelystä. Nämä ovat tärkeitä toimenpiteitä erityisesti Saaristomeren valuma-alueella. Kipsikäsittelyt rannikon pelloille ovat tehokkaimpia ja tärkeimpiä vesiensuojelutoimenpiteitä sekä sisä- että rannikkovesille, joille valtaosa kuormituksesta tulee maataloudesta.

Syke katsoo, että tietojärjestelmien ja seurantojen kehittämiseen myönnetty lisärahoitus (mom 35.10.23) on hyvä suuntaus. Yhdessä Sytyke-järjestelmään kohdennetun lisärahoituksen kanssa se on hyvä alku, mutta ei kokonaisuutena riittävä. Seurantatietojen ja erilaisten muiden ympäristötietojen keräämiseen ja hallintaan tarvitaan merkittävästi lisärahoitusta.

Vesien tilan tietojärjestelmien kehittämiseen tarvitaan panostusta pikaisesti esimerkiksi pelkästään käynnissä olevan vesien ja merenhoidon tietojärjestelmän PISARAn edelleen kehittämiseen kaikkia palvelevaksi kattavaksi vesienhoidon ja merenhoidon tietolähteeksi, sisältäen myös käytettävät käyttöliittymät erilaisiin ympäristötiedon lähteisiin kuten malli- tai satelliittitietoihin. Toimivat, avoimet tietokannat ovat ehdoton edellytys sille, että ympäristölupamenettelyitä sekä niiden valvontaa voidaan käytännössä tehostaa ja että kaikilla osapuolilla on saatavissa riittävät ja ajantasaiset tiedot vesien tilasta.

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**

Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Yleisesti - TAE määrärahat tutkimukseen, kehittämiseen ja innovaatiotoimintaan

Ympäristöhallinnon yksi keskeinen tehtävä on tuottaa ja välittää tutkittua tietoa 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.

Syke pitää kiitettävänä talousarvioesityksen ehdotuksia tutkimusresurssien vahvistamisesta Suomessa**.** Resursseja tarvitaan, jotta vihreän siirtymän ja kokonaisvaltaisen kestävyysmurroksen vaatimaa tietopohjaa saadaan vahvistettua ja suunnitelmallisesti ohjattua sekä valtionhallinnon että ratkaisuja luovien toimijoiden käyttöön. Kestävyyden kysymys ja ympäristövastuu ovat keskeisiä kilpailukykytekijöitä myös yksityisellä sektorilla, ja yrityksiä ajavat tähän suuntaan myös kestävän rahoituksen kriteerit (taksonomia). Vain tutkittuun tietoon pohjaavat kestävyyden mittarit ja työkalut (mm. hiili- ja luontojalanjälki ja -kädenjälki) tuovat todellista ja todennettavissa olevaa kilpailuetua niitä innovaatio- ja liiketoiminnassaan käyttäville toimijoille.

Erillinen EU:n vastinraha-allokaatio (32.20.50 35 milj. €) on tervetullut ja erittäin tärkeä vipu TK-määrärahojen kotiuttamiseen ja laajan vaikuttavuuden saavuttamiseen. Merkittävä heikennys valtioneuvoston omaan tiedolla johtamisen työkalupakkiin taas on VN TEAS -rahoitusmuodosta luopuminen. Hallinnonalojen ylittäminen (hankkeen omistajaksi vaadittiin useampi ministeriö) teki siitä työkalun, jolla monivaikutteisia ilmiöitä ja haasteita päästiin tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti ja tavoitteellisesti. VN TEAS on poikkihallinnollisena instrumenttina ollut konkreettisimpia toimia Suomessa usein ongelmaksi tunnistetun hallinnon siiloutumisen torjumisessa.

Muita huomiota

Ympäristövahinkojen ehkäiseminen ja jälkihoito 35.10.20 Momentissa on allokoitu määrärahoja ympäristöriskihylkyjen saneeraukseen, jota organisoidaan Sykestä. Syke ja rajavartiolaitos ovat tehneet muiden viranomaisten tukemana esisuunnitelman seuraavan riskihylyn tyhjentämisestä. Saneeraus on suunniteltu tehtäväksi kaupallisena työnä “avaimet käteen” -periaatteella. Varatun määrärahan riittävyys tiedetään vasta tarjouskilpailuvaiheen jälkeen.

Ympäristölle haitalliset tuet: Talousarvioesitys jättää huomiotta ympäristölle haitallisten tukien tunnistamisen ja verotukien poistamisen mahdollisuudet – poistoilla olisi myös julkisen talouden tasapainottamiseen positiivinen vaikutus. Keskeiseksi haitalliseksi verotueksi on tunnistettu puupolttoaineiden verottomuus. Suoria tukia, joiden voidaan katsoa olevan haitallisia ilmastolle tai luonnon monimuotoisuudelle, ovat esimerkiksi alueellinen kuljetustuki, lentotoiminnan tuet ja kauppa-alusten työvoimakustannusten tuet.

Ympäristöluvitus: Luvituksen sujuvoittamista (suunniteltu mm. REPower-rahoitus 35.01.01) tulee tukea lisäpanostuksilla viranomaistyöhön, jotta voidaan välttää puutteellisesta valmistelusta aiheutuvat riskit. Erityisen tärkeää on huolehtia panoksista vaikutusten arviointiin ja kansalaisten osallistumis- ja kommentointimahdollisuuksiin sekä ajankohtaisen tiedon saavutettavuuteen.

Energiatuet: Energiatukien leikkaukset ovat ristiriidassa kansallisten ilmasto- ja energiatavoitteiden kanssa, ja ne aiheuttavat epävarmuutta markkinoilla sekä sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta.

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**

Toimenpiteiden vaikuttavuus: Budjetti ei sisällä riittävästi mekanismeja vaikuttavien toimenpiteiden tunnistamiseen ja rahoittamiseen, mikä heikentää budjetin kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta ympäristötavoitteiden saavuttamisessa.

VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027

Luonnonsuojelun määrärahojen riittävyys luontokadon pysäyttämiseksi ja kaikkien strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi on haastavaa.

Lisäksi kohdentamiset ilmastotoimiin ja kiertotalouden voimalliseen edistämiseen hyötyisivät voimakkaammasta panoksesta kehyskauden aikana.

Yleisesti huolta herättää tuottavuusohjelman säästöt tulevina vuosina erityisesti 2027.

Tämän lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet pääjohtaja Leif Schulman, palvelujohtaja Heli Karjalainen, tutkimusjohtaja Eeva Primmer, viranomaispäällikkö Jorma Jantunen, yksikönjohtaja Aino Juslén, kehittämispäällikkö Petrus Kautto, kehittämispäällikkö Sanna-Riikka Saarela, yksikönjohtaja Jyri Seppälä, erikoissuunnittelija Tupuna Kovanen, yksikönjohtaja Pekka Leskinen, johtava tutkija Jari Lyytimäki, ryhmäpäällikkö Milla Mäenpää-Engelbredt, kehittämispäällikkö Ari Nissinen, talous- ja rahoituspäällikkö Katja Paalanen, kehittämispäällikkö Minna Pekkonen, projektipäällikkö Kimmo Syrjänen, johtava tutkija Helena Valve, kehittämispäällikkö Kari-Matti Vuori, ryhmäpäällikkö Soile Oinonen, erikoistutkija Päivi Haapasaari, tutkija Erkki Mervaala, erikoistutkija Eerika Albrecth, erikoistutkija Jyri Mustajoki, erikoistutkija Riku Varjopuro, erikoistutkija Jani Lukkarinen, erikoistutkija Kaisa Raatikainen, tutkija Heidi Lehtiniemi ja erikoistutkija Tiina Piiroinen.

Jakelu: YmV@eduskunta.fi
Kopio: kirjaamo@syke.fi

Suomen ympäristökeskus | Finlands miljöcentral | Finnish Environment Institute
Latokartanonkaari 11 | 00790 Helsinki | FINLAND
+358 295 251 000 | mailto: kirjaamo@syke.fi | Y-tunnus 0996189-5 | **syke.fi**