LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEN HALLITUKSEN ESITYSTÄ TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2024 (HE 41/2023 VP) SEKÄ VALTIONEUVOSTON SELONTEKOA JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2024—2027 (VNS 1/2023 VP)

Luontopaneeli kiittää talousvaliokuntaa lausuntopyynnöstä koskien hallituksen esitystä talousarvioksi vuodelle 2024 sekä valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027.

Petteri Orpon hallitusohjelman (Valtioneuvosto 2023) tavoitteena on turvata luontopääoma ja pysäyttää luontokato osana kestävää talouspolitiikkaa sekä kääntää yhteiskunnan toiminta luontopositiiviseksi. Hallitus haluaa vahvistaa puhtaan ja monimuotoisen luonnon merkitystä Suomen kilpailuetuna ja suomalaisen elämänlaadun lähteenä ja positiivisista vaikutuksista luontoon halutaan tehdä Suomen vientituote. Suomen kansallisen luonnon monimuotoisuusstrategian luonnoksessa luontopositiivisuudella tarkoitetaan sitä, että luonnon tila olisi vuoteen 2035 mennessä parempi kuin se oli vuonna 2020. Tämän edellytyksenä on luontokadon pysäyttäminen vuoteen 2030 mennessä.

Hallituksen luontotavoitteissa onnistuminen tarkoittaa sitä, että luontokadon pysäyttämiseksi tehtävä työ valtavirtaistetaan kaikille hallinnonaloille ilmastonmuutoksen vastaisen työn tapaan. Luontopositiivisuuden saavuttaminen vaatii laajaa kaikkien hallinnonalojen ja sektoreiden pitkäjänteistä yhteistyötä luontohaittojen vähentämiseksi, väistämättömien haittojen kompensoimiseksi sekä luonnontilan parantamiseksi. Tämän työn resursoinnin tulisi lähtökohtaisesti näkyä talousarvion kaikissa pääluokissa ja laajalti julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027. Edellisiin vuosiin verrattuna ympäristön- ja luonnonsuojelun taso kuitenkin laskee huomattavasti sekä ympäristöministeriön hallinnonalalla, mutta myös esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön sekä metsähallituksen alaisiin luonnontilaa parantaviin toimiin on aiempaa selvästi vähemmän rahoitusta.

Kun luonnontilaa suoraan parantaviin toimiin on vähemmän rahoitusta, korostuvat muut talouden ohjauskeinot ja se, kuinka luontokatoa onnistutaan pysäyttämään muilla hallinnonaloilla ja osana kestäviä taloustoimia. Esimerkiksi energiamurroksen toimeenpano on talousvaliokunnan toiminnan ytimessä ja on tärkeää, että sitä toimeenpantaessa huolehditaan siitä, että rahoitusta suunnataan toimiin, jotka auttavat hillitsemään ilmastonmuutosta ja eivät lisää luontokatoa.

Hallitus voisi tehokkaasti toimeenpanna luontopääomaa turvaavaa talouspolitiikkaa valtion yleisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelun ja täytäntöönpanon kautta. Talousarvioesityksessä todetaan, että omistajaohjauksen tehtävä on ministeriön alaisten valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus sekä eri ministeriöiden omistajaohjauksen käytäntöjen yhteensovittaminen ja ministeriöiden välisen yhteistyön koordinointi. Tämän yhteensovittamisen ja yhteistyön koordinoinnin tulisi pitää sisällään myös luonto- ja ilmastotavoitteiden toteuttaminen osana kestävää valtion talouden hoitoa.

Luontokadon uhkaan on havahduttu useilla hallinnonaloilla, ja Luontopaneeli kiittää hallituksen aloitetta tukea myös yksityisen sektorin luontotoimia (mm. luonnon monimuotoisuustiekarttojen laatiminen). Talouden suunnittelussa luontokadon torjuminen ei kuitenkaan prioriteeteissa juuri näy. Luontokadon torjumisen valtavirtaistaminen vaatiikin orastavan tahtotilan vahvistamista ja kunnollista resursointia sekä selvitystyötä eri hallinnonalojen aiheuttamista luontohaitoista sekä toisaalta niiden mahdollisuuksista tukea luonnon monimuotoisuutta.

Luonnonsuojelun rahoituksen taso on ristiriidassa luontotavoitteiden kanssa

Vuoden 2024 talousarvioesityksessä luonnonsuojelun rahoitus on vähenemässä edelliseen hallituskauteen verrattuna huomattavasti. Hallinnonaloista ympäristöministeriön budjetti pienenee prosentuaalisesti eniten - ympäristöministeriön hallinnonalalta rahoitus on vähenemässä 32 prosenttia vuoteen 2023 verrattuna, ja 35, 34 ja 41 prosenttia vuosiin 2022, 2021 ja 2020 verrattuna. Vuoteen 2019 verrattuna budjetti on 17 prosenttia suurempi, mutta vuoden 2019 alusta tähän päivään elinkustannusindeksi on noussut 18 prosenttia ja näin budjetin reaalitaso on vuotta 2019 vastaava tai hieman pienempi. Tämä realisoituu ympäristöministeriön toiminnan väistämättömänä supistumisena. Ympäristöministeriön rahoituksen leikkaukset kohdistuvat keskeisimmin ympäristön- ja luonnonsuojeluun, mitä merkitsevästi hidastaa Suomen pyrkimyksiä luontopositiivisuuteen. Vuoden 2024 talousarvioesityksessä ympäristön- ja luonnonsuojeluun ollaan varaamassa 131 miljoonaa euroa. Lasku rahoituksessa on merkittävä, kun vuonna 2022 ympäristön- ja luonnonsuojeluun käytettiin noin 201 miljoonaa euroa.

Myös maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta lähes kaikkiin kestävän kehityksen toimina esille nostettuihin toimiin kohdistuu merkittäviä leikkauksia. Vuoteen 2019 verrattuna kestävän kehityksen edistämiseen varattujen varojen määrä vaikuttaisi talousarvioiden mukaan maa- ja metsätalousministeriössä laskeneen noin 1 155 miljoonasta eurosta 462 miljoonaan euroon. Vuoden 2019 talousarviossa biotalous- ja puhtaat ratkaisut -painopistealueelle oli jo yksistään osoitettu 636 miljoonaa euroa.

Luontotavoitteiden saavuttaminen edellyttää pitkäjänteistä ylihallituskautista luonnon turvaamisen rahoitusohjelmaa, joka luo ennustettavan investointiympäristön. Ympäristöministeriön asettaman monialaisen elinympäristöjen tilaa ja niiden ennallistamistarpeita ja kustannuksia arvioineen ELITE-työryhmän, Suomen Luontopaneelin sekä Luonnonvarakeskuksen, Suomen ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen esittämien itsenäisten arvioiden mukaan tarvittava rahoitustaso luonnon ennallistamis- ja suojelutoimiin on moninkertainen valtioneuvoston selonteossa esitettyyn vuosien 2024–2027 tasoon verrattuna (Kotiaho ym. 2015, Kotiaho ym. 2016, Kotiaho ym. 2021, Kärkkäinen ym. 2021, Kareksela ym. 2022).

Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma Metso ja ennallistamiseen keskittyvä Helmi-elinympäristöohjelma ovat tällä hetkellä Suomen keskeisimpiä luonnon monimuotoisuuden tilan parantamiseen tähtääviä ohjelmia. Metso- ja Helmi -ohjelmat ovat laajaa kannatusta nauttivia luonnonsuojeluinstrumentteja. Esimerkiksi Metso-ohjelmaan on ollut jo pitkään tarjolla enemmän metsiä kuin mihin ohjelman rahoitus on riittänyt. Talousarvioesityksessä Metso-ohjelman mukaisten metsäalueiden sekä Pohjois-Suomen vanhojen ja luonnontilaisten metsien hankintaan ja korvauksiin varataan noin 23 miljoonaa euroa. Etenkin Etelä-Suomessa metsien suojelun lisäämiselle ja suojeluverkoston vahvistamiselle on edelleen suuri tarve, ja Luontopaneeli pitää hyvänä sitä, että Metso-ohjelmaa jatketaan niin, että sen nykyiset tavoitteet vaikuttavat saavutettavan. Luontopaneeli toteaa lisäksi, että hallituksen on syytä varautua myös uuden Metso-ohjelman rahoitukseen. Hallitus on omassa ohjelmassaan myös sitoutunut suojelemaan vanhat ja luonnontilaiset metsä, mitä Luontopaneeli pitää ehdottoman tärkeänä. Tähän on sitouduttu myös EU:n biodiversiteettistrategiassa (Euroopan komissio 2020). Vanhojen ja luonnontilaisten metsien suojelu ei kuitenkaan saisi tarkoittaa pienempiä suojelupanostuksia muualla Suomessa, kuten Etelä-Suomessa, jossa suojelupinta-ala on tällä hetkellä vain kuusi prosenttia (Luonnonvarakeskus 2022). Luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi ja luonnon saavutettavuuden varmistamiseksi kaikille suomalaisille, tulisi luontoa suojella jokaisessa maakunnassa (Kotiaho ym. 2021).

Metsähallituksen luontopalveluille Helmi-elinympäristöohjelman toteuttamiseen osoitettujen määrärahojen vähäisyys vaarantaa ohjelman toteutumisen. Metsähallituksen luontopalveluilla on näyttöä siitä, että se on tehokas ohjelman toteuttaja mutta näyttää epätodennäköiseltä, että Helmi-ohjelman tavoitteet voitaisiin saavuttaa nyt esitetyllä rahoituksella. Luontopaneeli näkee tärkeänä, että Helmi-ohjelman toteuttamiselle varattaisiin hallituskaudella tarvittava rahoitus, jottei hallitusohjelman tavoite luontokadon pysäyttämiseksi loittone entisestään.

Luonnon monimuotoisuus turvattava vihreässä siirtymässä

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoituksesta käytetään 50 prosenttia vihreän siirtymän edistämiseen. Siirtymän rahoituksessa ja toimissa korostuu ilmastotavoitteisiin pyrkiminen. Energiamurros on tarpeellinen ja ilmastonmuutoksen hillintä on edellytys myös luontokadon pysäyttämiselle. Toisaalta luontokadon jatkuminen vaarantaa ilmastotoimien tehokkuutta. Luontopaneeli katsoo, että vihreään siirtymään voi liittyä riski luontokadon jatkumisesta, jos luontotavoitteita ei pidetä johdonmukaisesti mukana kaikissa siirtymän toimissa ja sen rahoituksessa. Vihreän siirtymän luontovaikutuksista (ml. uusiutuvan energian voimalaitokset sekä akkutuotannon koko valmistusketju) tarvittaisiin myös lisää tutkimustietoa. Tutkimuksen avulla investointeja voidaan ohjata niin, että luontohaitat minimoidaan ja investoinneista mahdollisesti koituvat positiiviset luontovaikutukset maksimoidaan.

Vihreää siirtymää toteutetaan Suomessa osin EU-rahoituksen avulla (ml. REPowerEU), jota kohdennetaan ympäristöluvituksen vauhdittamiseen, T&K-rahoitukseen ja pilotointiin sekä vihreän siirtymän investointeihin. Suomen hakeman REPowerEU-rahoituksen käyttökohteita tarkemmin määriteltäessä on huolehdittava, että niissä on mukana vihreän siirtymän ja EU:n taksonomian kaikki keskeiset kriteerit, joihin kuuluu oleellisesti luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen. Luontopaneeli katsoo, että sujuvat ja selkeät lupaprosessit ovat tärkeä tavoite. Kun lupajärjestelmää kehitetään, on kuitenkin huolehdittava siitä, että vauhdittamista ei tehdä ympäristötavoitteiden kustannuksella tai niistä tinkimällä. Jos ympäristötavoitteista tingitään, vihreän siirtymän investoinnit yksiselitteisesti muuttuisivat kestämättömiksi. Luvituksen vauhdittamisen yhteydessä onkin erityisen tärkeää varmistaa, että lupaviranomaisilla on riittävästi osaamista, paikallista ymmärrystä sekä henkilöstöä ja muita resursseja lupaedellytysten toteutumisen varmistamiseen ja tarvittaessa myös tarkistamiseen.

Luonnon monimuotoisuuden tilan parantamisen kannalta on erittäin tarpeellista vähentää luonnonvarojen kokonaiskulutusta. Tämä tulee muistaa vihreän siirtymän ja hiilineutraaliustavoitteen ratkaisujen edistämisessä. Tähän tavoitteeseen pyrkiminen tukisi myös huoltovarmuutta, kun samaan aikaan talousarviossakin yhdeksi muutostekijäksi on tunnistettu kilpailu ehtyvistä luonnonvaroista. Tällä hetkellä talousarviossa mainitaan kuitenkin vain rajallisten resurssien optimaalinen käyttö, ei pyrkimystä niiden kulutuksen vähentämiseen, vaikka yhteensovittaminen kestävän kehityksen ja riskienhallinnan kanssa on mainittu.

Huoli sisävesien ja Itämeren suojelusta

Luontopaneeli on huolissaan sisävesien ja Itämeren tilasta ja suojelun tasosta. Viidennes sisävesien ja rantojen luontotyypeistä on uhanalaisia ja silmälläpidettäviä lisäksi neljännes (Kontula & Raunio 2018). Lisäksi 32 prosenttia sisävesi- ja rantaluontotyypeistä on puutteellisesti tunnettuja. Itämeren luontotyypeistä 24 prosenttia on uhanalaisia, 10 prosenttia silmälläpidettäviä ja 33 prosenttia puutteellisesti tunnettuja.

Luontopaneeli kiittää hallituksen panostuksista Saaristomeri-ohjelman ja vesiensuojelun tehostamisohjelman jatkamiseen sekä vaelluskalakantoja turvaavaan Nousu-ohjelmaan. Toimiin varattu rahoitus on kuitenkin jokseenkin vaatimatonta verrattuna edeltävien vuosien vesiensuojelun rahoituksen tasoon.

On tärkeää, että hallitus jatkaa vesiensuojelun tehostamisohjelmaa luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi. Vesiensuojelun rahoituksen tasoa lasketaan kuitenkin merkittävästi. Vesien ja ympäristöhoidon tukemiseen varattu rahoitus on laskemassa edellisten vuosien yli 40 miljoonasta eurosta nyt esitettävään 7 miljoonaan euroon. Myös Itämeren ja vesien suojelun edistämisen rahoitus on laskenut vuoden 2023 talousarviosta. Hallituksen esityksessä Itämeren ja vesiensuojelun tehostamisohjelmaan ollaan varaamassa 6,3 miljoonaa euroa. Hallituksen tahtotilana vaikuttaa olevan panostaa etenkin Saaristomeri-ohjelmaan ja on epäselvää, mikä osa rahoituksesta tulee koskemaan sisävesiä ja muita merialueita. On myös epäselvää, missä määrin rahoitusta tullaan varaamaan puutteellisesti tunnettujen Itämeren prosessien ja uhanalaisten luontotyyppien tutkimiseen, eli suojelutyön perustan tueksi.

Palokin koskien padon purun suunnitteluun on varattu vuoden 2024 talousarviosta 450 000 euroa ja kokonaisuudessaan Palokin koskia koskevalla hankkeelle on varattu hallitusohjelman määräaikaisesta investointiohjelmasta 20 miljoonaa euroa. Toteutuessaan suunnitelma Palokin koskien vapauttamiseksi on tärkeä yksittäinen panostus vaelluskalakantojen elvyttämiseksi. Jos suunnittelutyön yhteydessä ilmenee merkittäviä epävarmuuksia hankkeen toteuttamiseksi, Luontopaneeli pitää tärkeänä, että investointiohjelmassa varattu 20 miljoonaa euroa kohdennetaan hallituskauden aikana joka tapauksessa vaelluskalakantoja elvyttäviin toimiin.

Maa- ja metsätalousministeriöön esitetyllä turvepeltojen ilmastotoimien poistolla on osaltaan haitallisia vaikutuksia vesistöjen tilaan. Turvepellot tuottavat yli puolet maatalouden ilmastopäästöistä ja siten turvepeltojen ilmastotoimet ovat tehokkain yksittäinen toimi maataloudesta aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi. Valuma turvepelloilta rehevöittää lisäksi vesistöjä ja heikentää niiden tilaa. Turvepeltojen ilmastotoimien poisto yhdistettynä leikkauksiin ympäristöministeriön alaisen vesien ja ympäristön hoidon tukeen hankaloittavat vesistöjen suojelua ja niiden hyvän tilan saavuttamista. Myös ravinteiden kierrätykseen suunnatun rahoituksen väheneminen (mm. ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma) voi osaltaan vaikeuttaa merkittävästi vesistöjen suojelua ja rehevöitymisen torjuntaa.

Rahoitus tietopohjaisen päätöksenteon tueksi vähenee

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) ollaan lakkauttamassa. VN TEAS-rahoituksen turvin on rahoitettu ministeriöiden tutkimus- ja selvityshankkeita noin 9 miljoonalla eurolla vuosittain. Talousarvioesityksessä ei ole instrumentille korvaavaa rahoitusta ja onkin epäselvää, miten ministeriöiden selvitystarpeisiin vastataan jatkossa, etenkin kun useiden hallinnonalojen määrärahat lähtökohtaisesti vähenevät. Hallitusohjelmassa halutaan vahvistaa tietopohjaista päätöksentekoa ja tiedeyhteisön asiantuntemusta halutaan hyödyntää laajasti. Luontopaneeli toivoo, että hallitus laatii selkeän suunnitelman, jonka avulla varmistetaan, että tarvittavat selvitystyöt pystytään toteuttamaan päätösten valmistelun tueksi myös jatkossa.

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Christoffer Boström, Irina Herzon, Artti Juutinen, Janne Kotiaho, Liisa Kulmala, Ilona Laine, Elina Oksanen, Hanna Paulomäki, Ilari E. Sääksjärvi ja Outi Silfverberg.

Viitattu kirjallisuus:

Euroopan komissio 2020. Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia: Luonto takaisin osaksi elämäämme (COM(2020) 380 final/2). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0380R(01)&from=EN.

Kareksela, S., Räsänen, A., Kuningas, S., Louhi, P. & Ruuhijärvi, J. 2022. Esiselvitys Euroopan Unionin ennallistamislakialoitteen vaikutuksista Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 23/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki.

Kontula T. & Raunio A. (toim.). 2018. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 5/2018. 388 s.

Kotiaho, J. S., Kuusela, S., Nieminen, E., & Päivinen, J. 2015. Elinympäristöjen tilan edistäminen Suomessa: ELITE-työryhmän mietintö elinympäristöjen tilan edistämisen priorisointisuunnitelmaksi ja arvio suunnitelman kokonaiskustannuksista. Suomen ympäristö 8/2015.

Kotiaho, J. S., Kuusela, S., Nieminen, E., Päivinen, J., & Moilanen, A. 2016. Framework for assessing and reversing ecosystem degradation–Report of the Finnish restoration prioritization working group on the options and costs of meeting the Aichi biodiversity target of restoring at least 15 percent of degraded ecosystems in Finland. Reports Of The Ministry Of The Environment 15en | 2016.

Kotiaho, J. S., Ahlvik, L., Bäck, J., Hohti, J., Jokimäki, J., Kallio, K. P., Ketola, T. Kulmala, L., Lakka, H-K., Lehikoinen, A., Oksanen, E., Pappila, M., Sääksjärvi, I., ja Peura, M. 2021. Metsäluonnon turvaava suojelun kohdentaminen. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4/2021.

Kärkkäinen, L., Jari Hynynen, Minna Räty, Paula Horne, Artti Juutinen, Kari T. Korhonen, Terhi Koskela, Marjo Maidell, Janne Miettinen, Jari Miina, Kalle Määttä, Antti Otsamo, Pekka Punttila, Marko Svensberg, Kimmo Syrjänen. 2021. Kustannusvaikuttavat keinot metsäluonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:21.

Luonnonvarakeskus 2022. Metsien suojelu 1.1.2022. https://www.luke.fi/fi/tilastot/metsien-suojelu/metsien-suojelu-112022.

Valtioneuvosto 2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma.