Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute

Valmistelija: Kehittämispäällikkö Sanna-Riikka Saarela 30.9.2024 SYKE/2024/1772
Johdon tuki

Eduskunnan ympäristövaliokunta Julkinen
ymv@eduskunta.fi

Viite: Ympäristövaliokunta tiistai 1.10.2024 klo. 10.00 / HE 109/2024 vp / Asiantuntijapyyntö
Asia: HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua ympäristövaliokunnalle valtion vuoden 2025 tulo- ja menoarvioesityksestä.

Keskitymme lausunnossamme erityisesti ympäristö- ja ilmastopolitiikkaan ja niiden toimeenpanoon (pääluokka 35) sekä Suomen ympäristökeskukselle osoitettuun rahoitukseen, ml. T6K-rahoitus. Monilta osin lausuntomme on yhteneväinen vuonna 2023 annetun, valtion talousarvioehdotusta 2024 ja julkisen talouden suunnitelmaa 2024–2027 koskevan lausuntomme kanssa.

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.

Ympäristömuutosten vaikutukset kohdistuvat eri tavoin ja usein eriarvoistavasti yhteiskunnan osa-alueisiin ja toimijoihin. Ympäristönmuutosten vastaisessa työssä onnistuminen on siksikin 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.

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**

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 tällaisten toimenpiteiden tunnistamiseksi.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelma

Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sisältyy valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jolla tuetaan hallituksen julkisen talouden kestävyystavoitetta. Tuottavuustoimenpiteet on tarkoitus kohdentaa toimintamenoluonteisille momenteille ja niiden on tarkoitus tuottaa pysyviä säästöjä.

Syke on osallistunut ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman valmisteluun laatimalla virastokohtaisen ohjelman. Syken toimintamenoihin kohdistuu merkittävimmät säästöt vuonna 2027. Hallinnonalan tuottavuusohjelman säästöt kohdentuvat vuonna 2025 pääosin valtionhallinnon sisällä jaettuun hankerahoitukseen. Sykelle on toistaiseksi epäselvää, miten nämä momentin 35.10.22 (Eräät ympäristömenot) merkittävät, lähes 40 %:in leikkaukset tulevat vaikuttamaan ympäristöpolitiikan toimeenpanoon ja seurantaan.

Kuten ympäristöministeriö toteaa hallinnonalan tuottavuusohjelmassa, on talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus uusista tehtävistä erittäin vaikea myös Sykelle. Linjauksen mukaan hallitus sitoutuu siihen, ettei se osoita lainsäädännön kautta tai muutoin uusia tehtäviä kuin siten, että pääsääntöisesti lisätehtävien yhteydessä luovutaan aiemmista tehtävistä tai niiden toteutusta tehostetaan. Syken tehtävät ovat suurelta osin EU-sidonnaisia. Erityisesti laajojen EU-lainsäädännöstä aiheutuvien uusien tehtävien vastaanottaminen ilman vastaavaa erillisresursointia edellyttää tehtävien karsintaa toiminnan priorisoinnin ohella.

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.

Vuoden 2025 talousarvioehdotuksessa pääluokassa 35 kiertotalouden edistämiseltä leikataan yli 40% aikaisemmasta budjetista (vuosien 2023 ja 2024 920 000 euron tasosta 520 000 euroon, momentti 35.10.22). Syke totesi jo viimevuotisessa lausunnossa, että ympäristöministeriön hallinnonalan toimintamenojen taso ei riitä kaikkiin toimiin, joita kiertotaloustavoitteiden edistäminen ja saavuttaminen edellyttäisi. Olennaista on varmistaa meneillään olevan kiertotaloustyön jatkuminen: kiertotalouden green deal -sitoumusten lisääntyminen ja toimeenpanon varmistaminen. Tätä tukemaan ja vauhdittamaan tarvitaan julkista rahoitusta. Ympäristöministeriön hallinnonalan lisäksi kiertotaloutta edistetään osana työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan elpymis- ja palautumissuunnitelmaan kuuluvaa merkittävää rahoitusta materiaalien ja teollisuuden sivuvirtojen uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen.

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

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

olevat toimenpiteet vaikuttavat esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöihin, luonnon monimuotoisuuteen, työllisyyteen, kansan- ja aluetalouteen, vihreän siirtymän edellytyksiin ja esteisiin Suomessa sekä miten Suomen kannattaisi vaikuttaa ja valmistautua eri politiikkatoimiin. EU:n säädöshankkeiden valmistelusta ja toimeenpanosta koituu lähivuosina erittäin suuri valmistelupaine ministeriölle (ainakin YM, TEM, OM) ja välillisesti laajemmin ministeriöiden hallinnonalan organisaatioille. Säädösratkaisut ovat Suomen kannalta oleellisia, joten on tärkeää turvata valmisteluun riittävät resurssit.

Ilmastopolitiikka

Suomen EU:ssa sovittujen ilmastotavoitteiden saavuttaminen ja hiilineutraaliustavoitteessa pysyminen vaatii määrätietoisia ja johdonmukaisia toimia läpi koko yhteiskunnan. Ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää lisätoimia erityisesti taakanjakosektorilla (työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalat) ja maankäyttösektorilla (maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala). Hallinnonalakohtaisten toimien ja määrärahojen lisäksi sekä niitä tukemaan tarvittaisiin runsaasti poikkihallinnollista yhteistyötä ja sitoutumista.

Syke on tukenut Suomen kuntien ilmastotyötä julkistamalla vuosittain kunkin kunnan kasvihuonekaasupäästöt. Tätä välttämätöntä tietoa on tuotettu ja muuta kuntien ilmastotyön tukea on tehty EU:n rahoittaman hankkeen turvin. Hanke päättyy tänä vuonna. Tehtävän hoitamista on vaikeaa jatkoresurssoida vallitsevassa taloustilanteessa.

Luontokadon pysäyttäminen

Luontokadon pysäyttäminen vaatii järeitä toimia sekä luonnonsuojelussa että läpileikkaavasti koko yhteiskunnassa, jotta luontoon kohdistuvia paineita saadaan hillittyä. Toimivat ekosysteemit ovat nykyisten ja tulevien sukupolvien menestymisen elinehto - arvioiden mukaan yli puolet kaikesta taloudellisesta toiminnasta on riippuvaista luonnon monimuotoisuudesta.

Pääluokan 35 luontokadon hillintään osoitetut määrärahat näyttävät pysyvän suurin piirtein vuoden 2024 tasolla (momentti 35.10.21), mitä voidaan pitää sinänsä myönteisenä. EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteeseen - luontokadon pysäyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden kehityksen kääntäminen myönteiseksi vuoteen 2030 mennessä – nähden hallinnonalan resursointi on kuitenkin riittämätöntä.

Syke tukee luontokadon hillintää tiedon tuotannolla ja toimijoita yhteen tuovilla hankkeilla. Vuodesta 2025 alkaen monet ohjelma- ja erillisrahoitukset päättyvät tai supistuvat, mikä vaikuttaa esimerkiksi keskeisten seurantojen toteuttamiseen. Pahimmassa tapauksessa osa pitkäaikaisseurannoista (esimerkiksi päiväperhosseurannat), joudutaan keskeyttämään. Pitkäaikaisseurantojen vahvuus on jatkuvuus, mikä mahdollistaa saatavan aineiston käytön luonnossa tapahtuvien muutosten havaitsemiseen.

Olemassa olevien toimintojen ja ohjelmien supistumisen lisäksi Syke näkee haasteena, ettei talousarvioesitys antane mahdollisuutta panostaa esimerkiksi kansallisen luontotieto-ohjelman laaja-alaiseen edistämiseen. Ohjelma on hallinnonalojen yli suunniteltu investointi, joka luo luontokadon pysäyttämisen kannalta välttämättömiä edellytyksiä mm. vihreän siirtymän luontovaikutusten arvioimiseen ja minimoimiseen energiamurroksen yhteydessä ja kansallisen ennallistamisasetuksen toimeenpanon suunnittelemiseen, toimeenpanoon ja vaikutusten seurantaan.

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**

EU:n ennallistamisasetus ja sen tavoitteet on tunnistettu luontokadon pysäyttämisen kannalta keskeisiksi. Varsinaisten ennallistamistoimien lisäksi on tarve varautua ennallistamisasetuksen tuomiin uusiin ja runsaisiin pysyväisluonteisiin seuranta- ja raportointivelvoitteisiin.

Vesien- ja merenhoito

Vaikuttava vesien- ja merenhoito on erittäin pitkäjänteistä työtä – toimien vaikutukset näkyvät sisävesien, rannikoiden ja Itämeren tilassa vasta pitkän ajan kuluessa. Säännöllisesti EU-velvoitteiden mukaisesti tehtävät vesien- ja merenhoidon suunnitelmat eivät riitä hillitsemään ravinnekuormitusta ja parantamaan vesien tilaa, ellei niiden vaikuttavuutta yhteiskunnan muuhun toimintaan pystytä parantamaan. Valtiontalouden tarkastusviraston raportti (10/2024) suosittelee, että maatalouden ympäristötukijärjestelmän ja vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden suunnittelun tulisi olla yhdenmukaisia, ja että toimenpiteet ja niihin ohjattava tuki pitäisi kohdentaa ja priorisoida valtiontaloudellisesti kustannusvaikuttavasti. Ohjauskeinojen, erityisesti tuki- ja rahoitusohjelmien, arvioinnissa tulisi huomioida myös laajemmin yhteiskunnalliset ja valtiontaloudelliset vaikutukset.

Saaristomeren tilan parantamiseen kohdentuvan rahoituksen lisääminen sekä sen kohdentaminen ravinteiden kierrätyksen edistämiseen ja muihin merialueen tilaa parantaviin toimiin on myönteistä. Toimenpiteiden, jotka erityisesti vaikuttavat peltojen fosforitilan alentamiseen, kuten tuki lannan siirtämiselle eläinkeskittymistä kasvintuotantoa painottaville alueille, on suotavaa. Toimenpiteiden vaikutusten näkyminen merialueen tilassa on kuitenkin hidasta. Tästä syystä valuma-alueella sekä rannikkojokien välittömässä läheisyydessä tehtävää seurantaa tulisi kehittää ja seurannan jatko turvata vaikutusten todentamiseksi myös pidemmällä aikavälillä. Valuma-alueella tehtävää seurantaa tulisi keskittää maatalousvaltaisille osavaluma-alueille sekä lisätä maantieteellistä kattavuutta, seurantatiheyttä ja ottaa käyttöön uusia automatiikkaan perustuvia seurantamenetelmiä. Uusien tulosperusteisten ohjauskeinojen käyttöönotto vaatii myös toimenpiteiden vaikutusten seurannalta luotettavuutta ja kattavuutta.

Syke katsoo, että vesitietojärjestelmän ja seurantojen kehittämiseen myönnetty lisärahoitus (momentti 35.10.23) on oikean suuntaista ja oikein ajoitettua. Vesien ja merenhoidon tietojärjestelmän PISARAn edelleen kehittäminen niin lupaviranomaisia kuin kaikkia muitakin toimijoita palvelevaksi kattavaksi vesienhoidon ja merenhoidon tietolähteeksi, joka sisältää kytkennät myös erilaisiin malli- ja satelliittitietoihin, on tärkeää. Vaikuttavuuden todentamiseen ja seurantaan tarvitaan luotettavaa, systemaattista ja pitkäjänteistä ympäristön tilan seurantatietoa, jonka turvaaminen on valtionhallinnon tehtävä.

Suomen ympäristökeskuksen toimintamenot, ml. T&K-rahoituksen vahvistaminen

Syken toimintamenot (siirtomääräraha 2 v.) vuodelle 2025 ovat 36 384 000 euroa. Määräraha sisältää vuoden 2024 talousarvioon verrattuna useita lisäyksiä ja vähennyksiä. Nettomääräisesti määräraha on kasvanut 3,2 miljoonalla eurolla edellisen vuoden varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Määrärahan kasvu johtuu pääosin EU:n rahoittamien T&K-hankkeiden kansallisesta vastinrahoituksesta (2,3 milj. €), rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (Ryhti) 1,8 milj. € ylläpitorahoituksesta sekä ympäristötiedon tiedonhallinnan kokonaisuuden määräaikaisesta rahoituksesta (1,75 milj. €).

Syke pitää erittäin myönteisenä tutkimuslaitosten post doc -ohjelman rahoitusta. Sen turvin valtion tutkimuslaitokset edistävät digitalisaatiota, kokonaisturvallisuutta,

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**

kilpailukykyä sekä yhteistyötä elinkeinoelämän ja hallinnon kanssa. Syken osuus ohjelmasta on 450 000 € vuonna 2025. Ohjelma mahdollistaa osaltaan myös valtion T&K-lisärahoituksen linkittämisen hallinnonalojen tutkimuslaitosten työhön kehittäen ja uudistaen niitä. Syken 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.

Momentin 35.01.04 mukainen toimintamenorahoitus kattaa Syken toiminnan kustannuksista nykyisellään noin 36 %, mikä on poikkeuksellisen pieni osuus organisaation kokonaisbudjetista verrattuna muihin suomalaisiin tutkimusorganisaatioihin. Syke on menestynyt erinomaisesti sekä kotimaassa että Euroopassa tutkimus-, selvitys- ja kokeilutoiminnan rahoituksen hankinnassa. Toimintamenorahoituksen pienuus on muodostunut pullonkaulaksi sille, että ulkopuolista rahoitusta voitaisiin hyödyntää vielä lisää Syken tehtävien hoitamiseen, sillä yhteisrahoitteisten hankkeitten omarahoitusosuudet katetaan toimintamenomomentilta. Tämän vuoksi uusi EU-hankkeille osoitettava vastinraha (Sykelle 2,3 milj. € vuodelle 2025) on Sykelle välttämätön EU:n T&K-määrärahojen kotiuttamisen mahdollistaja. Tämä uuden vastinrahakäytännön säilyttäminen ja edelleen kehittäminen on Syken näkemyksen mukaan edellytys sille, että hallitusohjelman tavoite EU:sta kotiutettavan T&K-rahoituksen kaksinkertaistamisesta voidaan saavuttaa.

Syken määräraha sisältää myös Syken koordinoiman Puhtaan energiasiirtymän (REPower-CEST) -hankkeen, jossa kehitetään tiekartta puhtaan energian kestävän ja oikeudenmukaisen siirtymän toteuttamiseksi. Hanke on yhteinen Geologian tutkimuskeskuksen kanssa ja sen rahoitus tulee Suomen EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF). Vuodelle 2025 osoitettu summa hankkeeseen on 4,19 milj.€. EU:lle raportoitavana hankkeena raha on tarkkaan korvamerkitty, tavoitteellistettu ja rahoitusehdoin ohjattu. Se ei siis korvaa Syken muuta toimintamenobudjettia eikä ole yhteismitallista sen kanssa.

Tämän lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet pääjohtaja Leif Schulman, kehittämispäällikkö Sanna-Riikka Saarela, talous- ja rahoituspäällikkö Katja Paalanen, kehittämispäällikkö Petrus Kautto, yksikönjohtaja Pekka Leskinen, yksikönjohtaja Anna-Stiina Heiskanen, ryhmäpäällikkö Milla Mäenpää-Engelbredt, ryhmäpäällikkö Vivi Fleming, yksikönjohtaja Aino Juslén, kehittämispäällikkö Minna Pekkonen ja kehittämispäällikkö Ari Nissinen.

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**