LUONTOPANEELIN LAUSUNTO KOSKIEN HALLITUKSEN ESITYSTÄ TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2025 (HE 109/2024 VP)

Luontopaneeli kiittää tulevaisuusvaliokuntaa lausuntopyynnöstä koskien hallituksen esitystä talousarvioksi vuodelle 2025.

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 tavoitteen saavuttamisen edellytyksenä on luontokadon pysäyttäminen vuoteen 2030 mennessä.

Hallituksen luontotavoitteiden onnistumiseksi on luontokadon pysäyttämiseksi tehtävä työ valtavirtaistettava kaikille hallinnonaloille ilmastonmuutoksen vastaisen työn tapaan. Luontopositiivisuuden saavuttaminen vaatii laajaa kaikkien hallinnonalojen ja sektoreiden pitkäjänteistä yhteistyötä luontohaittojen vähentämiseksi, väistämättömien haittojen kompensoimiseksi sekä luonnon tilan parantamiseksi. Tämän työn resursoinnin tulisi lähtökohtaisesti näkyä talousarvion kaikissa pääluokissa.

Vuoden 2025 talousarvioesityksessä luonnonsuojelun rahoitus on vähentynyt edelliseen hallituskauteen verrattuna huomattavasti. Hallinnonaloista ympäristöministeriön budjetti on pienentynyt prosentuaalisesti eniten. Tämä realisoituu ympäristöministeriön toiminnan väistämättömänä supistumisena. Ministeriössä on arvioitu, että sen ydintoiminnot pystyttäisiin vuonna 2025 vielä turvaamaan, mutta tuleville vuosille kaavaillut lisäsäästöt ovat jo merkittävä riski hallinnonalan keskeisimpien toimintojen suorittamiselle. Myös esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön sekä Metsähallituksen alaisiin luonnon tilaa parantaviin toimiin on aiempaa selvästi vähemmän rahoitusta.

Luontokadon torjumisen valtavirtaistaminen kaikille hallinnonaloille vaatii tahtotilan vahvistamista ja luontotoimien kunnollista resursointia. Samalla tarvitaan myös selvitystyötä eri hallinnonalojen aiheuttamista luontohaitoista sekä toisaalta niiden mahdollisuuksista tukea luonnon monimuotoisuutta.

Kestävä kehitys vuoden 2025 talousarviossa

Luonnon köyhtyminen ja ilmastonmuutos on tunnistettu merkittävimmiksi ihmiskuntaa uhkaaviksi haasteiksi. Talousarvioesityksessä määrärahoista kuitenkin hyvin pieni osuus on varattu näiden kriisien ratkaisemiseksi. Haasteen suuruuteen ja hallituksen kunnianhimoisiin luonto- ja ilmastotavoitteisiin nähden rahoituksen tasossa on selkeä ristiriita.

Luonnon monimuotoisuuden tukemiseksi ja vesiensuojeluun talousarvioesityksessä kohdennetaan yhteensä 134,4 miljoonaa euroa, mikä on 0,15 prosenttia kaikista talousarvion määrärahoista. Kaikkinensa hiilineutraalia Suomea edistäviin toimenpiteisiin on budjetoitu noin 2,2 miljardia euroa, eli noin 2,5 prosenttia kaikista määrärahoista.

Luontopaneeli pitää hyvänä, että talousarviossa on läpinäkyvästi tunnistettu kestävän kehityksen tavoitteita edistävät määrärahat eri hallinnonaloilla.

Politiikkakoherenssi ei kuitenkaan voi toteutua ilman selkeää kokonaiskuvaa siitä, mikä osuus valtion rahoituksesta vie kohti kestävän kehityksen tavoitteita ja mikä taas estää tai hidastaa tavoitteiden toteutumista. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi olisi tärkeää tunnistaa myös tarkasti, millä määrärahoilla voi olla selkeitä ympäristöä heikentäviä vaikutuksia. Johdonmukainen kestävyystavoitteiden tavoittelu vaatii sitä, että kaikilla hallinnonaloilla kaikkia määrärahoja tarkasteltaisiin ja arvioitaisiin kokonaiskestävyyden näkökulmasta. Rahoitusta tulee edelleen ohjata kestävää kehitystä haittaavasta toiminnasta kestävän kehityksen tavoitteita tukeviin toimenpiteisiin.

Luontopaneeli muistuttaa, että luonnon monimuotoisuuden tukemisen tulee olla mukana kaikissa vihreän siirtymän toimissa ja rahoituksessa. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoituksesta käytetään 50 prosenttia vihreän siirtymän edistämiseen. Vihreän 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. REPowerEU-rahoituken käytössä on huolehdittava, että mukana on 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.

Omistajaohjauksen ohjattava kohti ympäristötavoitteiden toteutumista

Hallitus voisi tehokkaasti toimeenpanna luontopääomaa turvaavaa talouspolitiikkaa valtion yleisen omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen valmistelun ja täytäntöönpanon kautta. Talousarvioesityksessä todetaan, että ”vastuullinen liiketoiminta on tärkeä osa omistaja-arvon kasvattamista, ja valtio odottaa yhtiöiltä edelläkävijyyttä vastuullisessa liiketoiminnassa. Vastuullisuuden tulee olla osa valtio-omisteisten yhtiöiden strategiaa, liiketoimintamallia ja johdon

palkitsemista.” 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.

Rahoitus metsäluonnon suojeluun ja elinympäristöjen ennallistamiseen turvattava

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. Luontopaneeli pitää tärkeänä pientä ohjelmille osoitettua lisärahaa (noin 1,7 miljoonaa euroa), joka auttaa Metso-ohjelman tavoitteen saavuttamista. Rahoitusvajeen edelleen pienentämiseksi Luontopaneeli suosittelisi selvittämään vapaaehtoisen osamaksumallin sopivuutta Metso-ohjelman toimeenpanon nopeuttamiseksi (Kotiaho ym. 2023).

Kuitenkin vuoden 2023 tilinpäätökseen verrattuna luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoihin varattua rahoitusta ollaan vähentämässä selvästi (vuoden 2023 tilinpäätöksessä 46,6 miljoonasta eurosta rahoitus on vähenemässä vuoden 2025 talousarviossa 39,4 miljoonaan euroon). Metso-ohjelman tehokasta toteutusta hankaloittaa myös Suomen metsäkeskuksen luonnonhoitoon liittyvää neuvontaa koskevat merkittävät leikkaukset, joilla on hyvin todennäköisiä seurauksia parhaiden Metso-kohteiden tunnistamiseen ja metsänomistajien kanssa käytävään vuoropuheluun.

Etenkin Etelä-Suomessa metsien suojelun lisäämiselle ja suojeluverkoston vahvistamiselle on edelleen suuri tarve, ja Luontopaneeli pitää tärkeänä Metso-ohjelman vuodesta 2026 alkavan jatkokauden valmistelua. Hallituksen on syytä varautua myös uuden Metso-ohjelman rahoitukseen.

Metsähallituksen luontopalveluita koskevat mittavat leikkaukset vaarantavat Helmi-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 tarvittava rahoitus, jottei hallitusohjelman tavoite luontokadon pysäyttämiseksi loittone entisestään. Myös ennallistamisasetuksen toteuttaminen perustelisi Helmi-ohjelman rahoituksen kasvattamista ja luontopalveluiden toimintaedellytysten turvaamista.

Metsähallituksen tuloutusta kasvatetaan kuudella miljoonalla eurolla vuoden 2025 talousarviossa. Luontopaneeli pitää tärkeänä, että hallitus edellyttäisi, että tulostavoitteen nousu ei saa johtaa Metsähallituksen kasvaviin hakkuumääriin, vaan tavoitteeseen vastataan muilla toimilla (tavoitteen toteutuminen on pitkälti riippuvaista oletetusta puunhinnan noususta).

Lisäpanostuksia sisävesien ja Itämeren tilan parantamiseen

Luontopaneeli on huolissaan sisävesien ja Itämeren tilasta ja suojelun tasosta. Sisävesien ja rantojen luontotyypeistä on viidennes uhanalaisia ja lisäksi neljännes silmälläpidettäviä (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 (Sumelius & Boström 2023).

Luontopaneeli pitää tärkeänä 3,6 miljoonan euron rahoitusta vesitietojärjestelmän uudistamiseen ja vesienhoidon seurantaan. Rahoitus on kuitenkin vaatimatonta tietotarpeisiin nähden. Vesistöjen tilan seurannassa on Suomessa merkittäviä puutteita ja Luontopaneeli toivookin, että tämä lisärahoitus on ensiaskel rahoitustason selkeälle kasvattamiselle. Nyt esitetyllä lisärahoituksella kehitetään Pisara-vesitietojärjestelmää, jonka tarkoituksena on tarjota helposti saavutettavaa ja laaja-alaista tietoa vesien tilasta. Vesitietojärjestelmän kehittäminen on tärkeä pohja tarpeellisille lainsäädäntömuutoksille, jotka tarvitaan vesienhoidon sitovien ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Tarpeellisia olisivat lisäpanostukset myös vedenalaisen meriluonnon inventointeihin (Velmu).

Talousarvioesityksessä ei ole tarkkaan eritelty, mikä osuus vesiensuojelun rahoituksesta koskee sisävesiä ja mikä Itämerta, mutta vaikuttaa siltä, että hallitus priorisoi vahvasti etenkin Saaristomeri-ohjelmaa ja Itämeren suojelua. Luontopaneeli pitää tärkeänä rahoitusta, joka on varattu vesi- ja meriseurantojen maasto- ja laboratoriotehtäviin, seurannan kehittämiseen sekä vesien- ja merenhoidon tiedonhallinnan palveluiden hankintaan (noin viisi miljoonaa euroa). Olisi tärkeää, että tutkimusrahoitusta suunnattaisiin puutteellisesti tunnettujen Itämeren prosessien ja uhanalaisten luontotyyppien tutkimiseen, eli suojelutyön perustan tueksi (Sumelius & Boström 2023).

Talousarvioesityksestä ei käy ilmi, ollaanko Palokin koskien vapautusta koskevalle hankkeelle suuntaamassa rahoitusta. Palokin padon purun suunnitteluun oli vuoden 2024 talousarviossa varattu 450 000 euroa ja kokonaisuudessaan Palokin koskia koskevalla hankkeelle oli varattu hallitusohjelman määräaikaisesta investointiohjelmasta 20 miljoonaa euroa. Luontopaneeli näkisi tärkeänä, että tämä kosken ennallistamiseen varattu raha voitaisiin kohdentaa hallituskauden aikana joka tapauksessa vaelluskalakantoja elvyttäviin toimiin, vaikka Palokin padon purkuun liittyvän suunnittelutyön yhteydessä ilmenisikin merkittäviä epävarmuuksia hankkeen toteuttamiseksi.

Luontopaneeli pitää valitettavana, ettei turvepeltojen ilmastotoimiin esitetä lainkaan rahoitusta. Turvepellot aiheuttavat merkittäviä vesistöpäästöjä ja tuottavat yli puolet maatalouden ilmastopäästöistä. Turvepeltojen ilmastotoimet ovatkin tehokkain yksittäinen toimi maataloudesta aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi. Valuma turvepelloilta rehevöittää lisäksi vesistöjä ja heikentää niiden tilaa. Myös ravinteiden kierrätykseen suunnatun rahoituksen väheneminen (mm. ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma) voi osaltaan vaikeuttaa merkittävästi vesistöjen suojelua ja rehevöitymisen torjuntaa.

Rahoitusta tietopohjaisen päätöksenteon tueksi

Luontopaneeli pitää tärkeänä, että valtioneuvoston tutkimustoimintaan ollaan jälleen suuntaamassa rahoitusta (6 miljoonaa euroa). Hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnasta (VN TEAS-rahoitus) oltiin luopumassa, mutta ilmeisesti rahoitusta on päätetty palauttaa hallitusohjelman toteuttamiseen liittyvien selvitystarpeiden vuoksi. Hallitusohjelma sisältää monia tärkeitä luontotavoitteita (joista osa on listattu tämän lausunnon alussa) joista osan toteuttaminen vaatii taustalleen selvitystyötä. Hallitusohjelmassa halutaan vahvistaa tietopohjaista päätöksentekoa ja tiedeyhteisön asiantuntemusta halutaan hyödyntää laajasti, ja rahoitus ministeriöiden selvityshankkeisiin on tässäkin mielessä perusteltua. On kuitenkin tärkeää huomata, että tämä selvitysraha ei ole lisärahaa tutkimus- ja selvitystoiminnalle, vaan edellytys on, että kuutta miljoonaa euroa vastaava vähennys tehdään opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa. Ilmeisesti vähennys tulee koskemaan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamaa tutkimustoimintaa. STN-rahoituksen väheneminen on valitettavaa, koska tässä maailman ajassa on valtava tarve

tutkimukselle, jonka avulla etsitään konkreettisia ratkaisuja suuriin ja monitieteistä otetta vaativiin haasteisiin, kuten luontokadon pysäyttämiseen.

Luontotavoitteiden toteuttaminen vaatii pitkäjänteistä luontopolitiikkaa ja rahoitustason turvaamista

Luontotavoitteiden saavuttaminen edellyttää pitkäjänteistä ylihallituskautista luonnon turvaamisen rahoitusohjelmaa, joka luo ennustettavan investointiympäristön. Luontopaneelin selvityksessä ”Suomen luonnon tila ja tulevaisuus” esitetty kustannuslaskelma osoitti, että rahoituskuilu Suomen luontotavoitteiden saavuttamiseen on merkittävä. 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 (Kangas ym. 2023, Kotiaho ym. 2015, Kotiaho ym. 2016, Kotiaho ym. 2021, Kärkkäinen ym. 2021, Kareksela ym. 2022, Räsänen ym. 2023).

Luontopaneelin lausunnon ovat laatineet Kari Hyytiäinen, Simo Häyrynen, Matti Koivula, Janne Kotiaho, Ilona Laine, Minna Pappila, Juha Aalto, Ilari E. Sääksjärvi ja Outi Silfverberg.

Viitattu kirjallisuus:

Kangas, J., Kang Majasalmi, T., Juva, K., Kotiaho, J. S., Ahlvik, L. 2023. Suomen luonnon tila ja tulevaisuus – skenaariotarkastelu luontokadon pysäyttämiseksi vaadittavista toimista. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4B/2023.

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

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

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. & Peura, M. 2021. Metsäluonnon turvaava suojelun kohdentaminen. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4/2021.

Kotiaho, J. S., Bäck, J., Herzon, I., Häyrynen, S., Jokimäki, J., Kallio, K. P., Kulmala, L., Laine, I., Lehikoinen, A., Nieminen, T.M., Oksanen, E., Onkila, T., Pappila, M., Silfverberg, O., Sinkkonen, A., Sääksjärvi, I. ja Kangas, J. 2023. Suomen luonnon tila ja tulevaisuus – toimenpidekuilun analyysi ja ratkaisuja luontokadon pysäyttämiseksi. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 4A/2023.

Kärkkäinen, L., Hynynen, J., Räty, M., Horne, P., Juutinen, A., Korhonen, K.T., Koskela, T., Maidell, M., Miettinen, J., Miina, J., Määttä, K., Otsamo, A., Punttila, P., Svensberg, M. & Syrjänen, K. 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.

Räsänen, A., Kekkonen, H., Lehtonen, H., Miettinen, A., Wejberg, H., Kareksela, S., Tzemi, D., Aro, L., Kuningas, S., Louhi, P. & Ruuhijärvi, J. 2023: Euroopan unionin ennallistamisasetusehdotuksen luontotyyppi- ja turvemaatavoitteiden vaikutukset Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 1/2023.

Sumelius, H. ja Boström, C. 2024. Vedenalaisen luonnon köyhtyminen Suomen rannikkoalueilla. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 1B/2024.

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