

Lausunto

SYKE-2020-J-279

14.1.2021

Eduskunnan ympäristövaliokunta

YmV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö VNS 6/2020 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle - Suomen kestävän kasvun ohjelma

Keskeinen sisältö

Suomen kestävän kasvun ohjelmalla on tarkoitus edistää sekä nopeavaikutteista elpymistä että pitkällä aikavälillä välttämätöntä elinkeinoelämän rakenteiden ja julkisten palveluiden uudistumista. Ohjelman sisältämien uudistusten ja investointien tavoitteena on vauhdittaa ilmastonmuutoksen torjuntaa, vahvistaa tuottavuutta ja talouden kasvupotentiaalia sekä nopeuttaa tarpeellisia rakennemuutoksia työllisyysasteen nostamiseksi sekä tuotannon ja kulutuksen saattamiseksi kestäväälle perustalle. Ohjelmalla pyritään vahvistamaan sosiaalista ja alueellista eheyttä sekä yhteiskunnan toipumista koronaviruskriisin kielteisistä vaikutuksista.

Suomen kestävän kasvun ohjelma on tarkoitus rahoittaa EU:n elpymispaketin tuomalla rahoituksella vuosina 2021-2023. Selonteossa esitellään paketin keskeinen rahoitusinstrumentti, elpymis- ja palautumistukiväline (Recovery and Resilience Facility, RRF) ja muut rahoitusta tuovat EU:n ohjelmat ja välineet (oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, REACT-EU-väline, maaseuturahasto, Unionin pelastuspalvelumekanismi ja RescEU, Horisontti Eurooppa puiteohjelma ja InvestEU-ohjelma). RRF:n kautta saatava rahoitusmäärä on arvioitu suuruusluokaltaan noin 2,3 miljardia euroa ja muiden instrumenttien rahoitus noin 0,8 miljardia.

Selonteossa painotetaan, että keskeisenä osana ohjelmaa on vihreän siirtymän ja energiasektorin murroksen vauhdittaminen innovatiivisin ratkaisuin ja uuden teknologian avulla. Ohjelmasta vähintään 50 prosenttia kohdistetaan vihreän siirtymän investointi- ja uudistuskokonaisuuksiin.

Yhtenä Kestävän kasvun ohjelman kuudesta painopisteestä on ”Vihreä siirtymä tukee talouden rakennemuutosta”. Vihreän siirtymän vauhdittaminen on otettu ohjelmassa horisontaalisena tavoitteena ja ohjelmassa todetaan, että valintakriteereissä kiinnitetään erityisesti huomiota hiilineutraaliustavoitteen edistämiseen.

SYKEN näkemykset

Kriteerien painotukset ja kestävyys edistäminen

Ohjelmassa tuodaan esiin selvästi, että vihreästä siirtymästä halutaan tehdä Suomelle menestystekijä jatkossa. Tämä ja muut ohjelman painopisteet ovat kannatettavia. Suomen talouden kestävä uudistuminen edellyttää, että muut viisi painopistettä vihreän siirtymän lisäksi pystytään myös toteuttamaan tasapainoisella tavalla. Elvytystoimet voivat olla ratkaisevia Suomen asettamien ympäristö- ja kestävyystavoitteiden saavuttamiselle. Samalla on kuitenkin mietittävä, millä ehdoin taloudelliset panostukset voivat tehokkaasti tukea kestävyysmurroksia. On kiinnitettävä huomiota uudenalaisen liiketoiminnan kannattavuuteen, jotta kilpailuetu ei säily vähemmän kestäville tuotanto- ja liiketoimintamuodoilla. Tässä tarvitaan usein lainsäädännön ja taloudellisten kannustinjärjestelmien uudistamista. Tehottominta vihreä elvytys on silloin, kun toimialalla samaan aikaan tuetaan ympäristölle haitallista toimintaa.

Kriittinen tekijä jatkossa on, kuinka ohjelmaan valittavien investointi- ja uudistuskokonaisuuksien priorisoinnissa onnistutaan yhdistämään viisi valittua kriteeriä ja tukemaan eri painopisteitä. Ensimmäisenä kriteerinä on, että toimien vaikuttavuuden kannalta on eduksi, jos ne tukevat laaja-alaisesti useampien painopisteiden tavoitteita. Painopisteiden tavoitteet ovat osittain ristiriitaisia eri aikaväleillä ja niiden painottaminen helposti subjektiivista. Jos kriteerien tulkinta tehdään sektoreittain (ministeriöt, niiden alaiset virastot, yhtiöt ja muut toimijat sekä kunta- ja aluetoimijat), kuten ohjelmassa on kaavailtu, tulee ohjelman toimeenpanosta epäjohtamuksesta. Esimerkiksi lyhyen aikavälin työllisyysnäkökulmat saattavat ajaa ohi pitkän aikavälin kasvihuonekaasupäästövähennystarpeen. Priorisoinnin käytännön tekemistä ei ole kuitenkaan mitenkään kuvailtu selonteossa. Tämän takia Suomen ympäristökeskus esittää, että eri tavoitteiden toteutumisessa pitäisi ottaa käyttöön painotukset, jotka ovat samat kuin RRF-ohjelmassa esitetyt rahoitusmäärät eri tavoitteille. Kirjaamalla tämä ohjelmaan, pystyttäisiin myös selkeyttämään valittavien investointi- ja uudistamiskokonaisuuksien priorisointiohjausta myöhemmin.

Ympäristöasiat on mainittu selkeästi vain toisen priorisointikriteerin ja painopisteen yhteydessä monen muun tavoitteen kanssa. Siinä "painotetaan vaikutuksia työllisyyteen, kilpailukykyyn, julkisen talouden kestävyys- sekä nettopäästövähennyksiin, kiertotalouden vahvistamiseen ja ilmastomuutoksesta sopeutumiseen". Suomen ympäristökeskus esittää, että tässä yhteydessä olisi syytä lisätä kriteeriin asiakokonaisuus "luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen".

SYKE ehdottaa lisäksi, että mainittujen kriteerien ohella valmistelussa arvioitaisiin se, miten tuettavat toimet muuttavat markkinoiden toimintaa kenties ei-toivotulla tavalla. Oleellista on tarkastella kriittisesti sitä, millaisia – ja kuinka kokonaiskestäviä – liiketoimintamalleja investointeihin panostaminen edistää ja millaisten kilpailevien mallien kustannuksella tämä tapahtuu. Tässä oleelliseksi voivat muodostua käytettävien rahoitusinstrumenttien sisäiset kriteerit. Esimerkiksi maaseuturahastosta kanavoitava biokaasuntuotannon tuki saattaa ohjata yksinomaan maatilamittakaavan investointeihin. Näiden investointien mahdollisuudet tukea energiamurroksen ohella myös mm. Itämeren suojelua ja vesienhoidon tavoitteiden saavuttamista ovat vähäisemmät kuin keskitettyjen laitosten, joissa energian ohella voidaan tuottaa väkevyitä kierrätyslannoitteita. Vaikka eri mittakaavan laitoksia ei tarvitse nähdä toisilleen vastakkaisina, ei markkinahäiriöiden mahdollisuutta voi poissulkea.

Investointien lisääntyminen lisää myös viranomaistyötä. Useat investoinnit voivat edellyttää esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Innovatiiviset uudet ratkaisut voivat myös aiheuttaa tarvetta aivan uudenlaisten ympäristöriskien arviointiin. Jotta sääntelyprosesseista ei muodostu pullonkaulaa vihreän elvytyksen toimeenpanolle, on viranomaistyöhön osoitettava riittävästi resursseja.

Vihreän siirtymän määrittely

Työssä ei ole määritelty tarkemmin mitä tarkoitetaan vihreällä siirtymällä. Epäsuorasti sen sisältö on luettavissa vihreän siirtymän painopisteen kuvauksen yhteydessä. Suomen ympäristökeskus esittää, että määrittely pitäisi tehdä ohjelmassa täsmällisesti väärinkäsitysten välttämiseksi ja ohjelman tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteen näkökulmasta on helppo mieltää vihreään siirtymään kuuluvaksi, mutta RRF:n haitan aiheuttamisen välttäminen, "do no significant harm" -periaate vaatii avaamista. Tämä käsite tarkoittaa, ettei päästöjä hillittäessä ja muita tärkeitä tavoitteita toteutettaessa aiheuteta ympäristön tai muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden heikkenemistä välillisesti muualla. Asia on erityisen tärkeä Suomelle, joka haluaa vahvistaa uusiutuviin luonnonvaroihin pohjautuvaa biotaloutta kestävänsä talouden rakentamisessa. Luonnonvarojen tehottomalla ja kestäättömällä käytöllä heikennetään etenkin luonnon monimuotoisuutta, sekä aiheutetaan myös muita riskejä pitkällä tähtäimellä.

Vihreään siirtymään liittyvässä painopistekohdassa on esitetty viisi asiakokonaisuutta. Nämä ovat

1) energiajärjestelmän murros, 2) vihreää ja digitaalista siirtymää tukevat teollisuuden uudistukset ja investoinnit, 3) rakennuskannan energiatehokkuus, -korjaus ja omaenergiatuotanto, 4) yhdyskuntien ja liikenteen vähähiiliset ratkaisut, 5) ympäristökestävyys ja luontopohjaiset ratkaisut. Suomen ympäristökeskus pitää näitä otsikkotasojen hyvinä, mutta kokonaisuuksien 3) ja 4) otsikoihin esitetään liitettäväksi myös materiaali- ja resurssitehokkuudet (... energia- ja materiaali-tehokkuus ...; ... liikenteen vähähiiliset ja resurssitehokkaat ratkaisut). Näillä muutoksilla ja niitä tukevilla täydennysteksteillä ko. asiakokonaisuuksien alla saadaan toimintaa suunnattua luonnonvarojen käytön kannalta tehokkaammaksi, mikä on toiminnan taloudellisen kilpailukykyyn ja ympäristön kestävyyskannalta järkevä suuntaus.

Ympäristökestävyys ja luontopohjaiset ratkaisut

Suomen ympäristökeskus katsoo, että asiakokonaisuuden ”Ympäristökestävyys ja luontopohjaiset ratkaisut” (s. 34) tarkempien tavoitteiden ja horisontaalisten tavoitteiden yhteydessä pitäisi korostaa haitan aiheuttamisen välttämistä, eli ”do no significant harm” -periaatteen toteutumista kaikissa investointi- ja uudistamistoimissa. Ympäristökestävyys-käsitettä olisi lisäksi hyvä tarkentaa. Yleisesittelyssä ei ole mainintaa esim. luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta, ekosysteemipalveluista tai vihreästä infrastruktuurista ja muutenkin kuvaus on hyvin niukka. Nämä olisi hyvä nostaa jo esittelytekstissä. Lisäksi maankäytön suunnittelun rooli monimuotoisuuden turvaamisessa tai ekosysteemipalveluiden säilyttämisessä jää nyt hyvin kevyeksi. Muun muassa Euroopan Unionin uudessa biodiversiteettiohjelmassa mainitaan, että ”Terveiden ekosysteemien, vihreän infrastruktuurin ja luontoon perustuvien ratkaisujen edistäminen olisi järjestelmällisesti otettava osaksi kaupunkisuunnittelua, mukaan lukien julkisten tilojen, infrastruktuurin sekä rakennusten ja niiden ympäristöjen suunnittelu”. Luontopohjaisilla ratkaisuilla voidaan tukea myös monimuotoisuuden suojelua ja se olisi hyvä mainita kuvauksessa.

Asiakokonaisuudessa ympäristökestävyys ja luontopohjaiset ratkaisut mainitaan yhtenä tavoitteena saavuttaa vesien hyvä tila ja todetaan, että Itämeren rehevöityminen on edelleen suurin yksittäinen haaste, jonka torjuntaan tarvitaan uusia ja laaja-alaisia toimia hajakuormituksen torjunnassa. Itämeren fosforikuormitusta voidaan pienentää esim. edistämällä kierrätyslannoitteiden käyttöä (ks. kohta valmistelussa noudatettavat kriteerit). Siirtymävaiheessa voidaan fosforikuormitusta vähentää laajentamalla ympäristöministeriön vesiensuojelun tehostamisohjelmassa toteutettavaa peltojen kipsikäsittelyä ja käyttämällä muita innovatiivisia maatalouden vesiensuojeluratkaisuja kuten rakennekalkkia. Nämä toimet edistäisivät Suomen tavoitetta poistaa Saaristomeren valuma-alueen maatalous Itämeren suojelukomission kuormituksen ns. hot spot -listalta.

Energiajärjestelmän murros

Energiajärjestelmän murroksessa (s. 29) puhutaan ainoastaan energiantuotannosta. Tarkastelusta puuttuu kokonaan energiankäytön merkitys energiamurroksen mahdollistajana ja kokonaisvaltainen analyysi, jossa on mukana yhteiskunta- ja liikennejärjestelmien energian käytön tarkastelu. Tätä voidaan analysoida mm. alueellisen energiaoptimoinnin kautta ja kuinka tehokkaasti tai tehottomasti järjestelmä toimii aiheuttaen turhaa energiankulutusta. Maankäytön suunnittelulla on merkittävä rooli yhteiskunnan energian kokonaiskulutuksen vähentämisessä ja sitä kautta koko energiajärjestelmän murroksessa. Yhdyskuntarakenteen merkitys on huomioitu ainoastaan kasvihuonekaasupäästöjen hallinnassa ja vähentämisessä kohdassa ”Yhdyskuntien ja liikenteen vähähiiliset ratkaisut” (s. 33).

SYKE ehdottaa seuraavaa lisäystä yleistekstiin: Energiajärjestelmän murrosta voidaan tukea strategisella energiasuunnittelulla huomioiden alueellinen energiaoptimointi. Maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella voidaan tehostaa yhteiskuntarakenteen ja liikennejärjestelmien energiaoptimointia, ohjata asuin- ja muiden toimitilojen rakentamista siten, että rakenteelliset ratkaisut tukevat energiatehokkuutta ja että energiantuotanto pohjautuu paikallisiin ja uusiutuviin energiamuotoihin.

SYKE ehdottaa seuraavaa lisäystä yksityiskohtaisiin tavoitteisiin: Maankäytön suunnittelulla tavoitellaan energiatehokasta yhdyskuntarakennetta, joka mahdollistaa sekä paikalliset ja asuntoaluekohtaiset energiaratkaisut. Liikennejärjestelmän energiatehokkuutta tukee tiivis yhdyskuntarakenne, joka suosii kävelyä, pyöräilyä moottoriliikenteen sijaan. Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen vaativat tuekseen tiivistä yhdyskuntarakennetta ja liikenteen ja maankäytön huolellista yhteensovittamista

Rakennuskannan energiatehokkuus, -korjaus ja omaenergiatuotanto

Kuvaus investointi- ja uudistuskokonaisuuksista ja tavoitteet (s. 32-33)

Suomen ympäristökeskus katsoo, että tavoitteet voisivat olla esitettyä kunnianhimoisemmat tilojen käytön tehostamisen ja rakentamisen kiertotalouden osalta. SYKE ehdottaa tekstiin seuraavaa lisäystä: Rakennuksien arvo tulisi nähdä ennen kaikkea siihen sitoutuneena resurssivarantona (työpanos- ja materiaali) ja maankäytön suunnittelussa olisi otettava lähtökohdaksi rakennusten ja tilojen uusio-, tilapäis- ja monikäyttö. Myös korjausrakentamisessa on kiinnitettävä huomiota käytettyihin materiaaleihin. Velvoite materiaalipasseista ja rakennusmateriaalien digitaalisista tietokannoista on askel parempaan suuntaan.

Kohdassa "Ympäristökorvaukset sisältäen kiertotaloustoimenpiteet" on syytä huomata, että ravinnekierrätyksen murros edellyttää tuen laajentamista väkevoitettuihin kierrätyslannoitteisiin. Lisäksi SYKE painottaa, että kiertotalouden toimin on pyrittävä vähentämään ruoantuotannosta aiheutuvaa ravinnekuormitusta.

Lopuksi

Kokonaisuutena Suomen ympäristökeskus pitää ohjelman tavoitteita hyvin kannatettavina. Rahoituksen konkreettinen kohdentaminen määrittää sen, missä määrin asettuja tavoitteita todella pystytään edistämään. Tämä korostaa toteuttavien toimenpiteiden arviointia, jotta Kestävän kasvun ohjelman kunnianhimoiset tavoitteet saavutettaisiin myös käytännössä.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet johtaja Jyri Seppälä, tutkimusjohtaja Eeva Primmer, johtaja Petrus Kautto, ryhmäpäällikkö Kati Vierikko, vanhempi tutkija Anna Strandell, erikoistutkija Helena Valve, tutkija Jani Lukkarinen ja kehittäispäällikkö Kimmo Silvo.



Pääjohtaja

Leif Schulman


Jyri Seppälä

Johtaja