

11.10.2021

[Dnro]

Miira Riipinen, Pauliina Jalonen, Vesa Peltola, Tuulia Innala, Päivi Tiihonen

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Viite: HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022, pääluokka 35

**Kuntaliiton asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022
teemasta: Hiilineutraali kiertotalousyhteiskunta (pääluokka 35)**

Ympäristövaliokunta pyytää asiantuntijalausuntoa hallituksen talousarvioesityksestä vuodelle 2022. Tässä lausunnossa nostetaan esiin erityisesti hiilineutraaliin kiertotalousyhteiskuntaan suunnatut, kuntiin vaikuttavat tuki- ja politiikkatoimet ilmastopolitiikan, rakennusten, kiertotalouden sekä rakennetun ympäristön digitalisaation osalta. Liikenteen osalta huomioidaan valtiovarainvaliokunnan liikennejaoston sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan kuulemisissa. Lausunnon liitteenä on lisäksi Kuntaliiton kuntatalouden yleislausunto ehdotuksesta.

Hiilineutraalia kiertotalousyhteiskuntaa tukevat toimet eivät tunnista kuntien ilmastotyön tarpeiden suuruusluokkaa

Kunnilla on keskeinen rooli EU:n ja valtion ympäristötavoitteiden saavuttamisessa. **Kuntien onnistuessa ilmastotavoitteissaan, ratkeaa Suomen päästövähennystavoitteista yli puolet**, todettiin Sitran selvityksessä touku-kuussa 2021. Kuntien ilmastotoimet kiinnittyvät erityisesti kahteen suurimpaan päästölähteeseen, energiaan ja liikenteeseen. Lisäksi kunnilla on käsissään kuntalaisten ilmastokestävän arjen puitteet: asuminen, liikkuminen, työssäkäynti, palveluverkot ja muu arjen infra. Saman aikaisesti **kuntien ilmastopäästöihin ja kiertotalouden ratkaisuihin** vaikuttaviin toimintoihin ja palveluihin kuten energianhallintaan, liikkumiseen, rakennuskantaan ja maankäyttöön kohdistuu enenevässä määrin kuntatalouteen vaikuttavia **uusia velvoitteita**.

Toistaiseksi **taloudelliset kannustimet kuntien siirtymässä hiilineutraaliin kiertotalousyhteiskuntaan ovat olleet pirstaloituneita**, sillä hanke- ja investointitukea on haettava eri ministeriöiden alta. Suunnitelmallista



ilmastotyötä tekevän kunnan haasteena on pirstaloituneen hallinnon lisäksi sen **taloudellisen tuen ennakoinnattomuus**.

Taloudelliset kannustimet eivät myöskään ole vastanneet kuntien toimien kokoluokkaa. Esimerkiksi Tampereen kaupungin taloussuunnitelmassa vuosille 2021–2024 oli ilmastoinvestoinneille budjetoitu koko kaupunkikonsernin osalta noin 230 milj. euroa. Myöskään **uusien velvoitteiden kuntatalousvaikutuksia ei ole riittävällä tavalla arvioitu eikä siten rahoitusperiaatetta niiden toimeenpanossa ole noudatettu.**

Kokonaisuudessaan keskustelu siitä, miten ilmastotyö rahoitetaan, on käymättä, sillä keskustelu kohdistuu yleensä suoraan yksittäisiin politiikkatoimenpiteisiin ja niiden vaikutuksiin. Esimerkiksi kuntien rooli vihreän siirtymän toteuttajana ja siitä seuraavat vaikutukset kuntatalouteen eivät ilmene julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025.

Kuntien ilmastoratkaisut -ohjelman 2018–2023 kokonaisbudjetti on ollut 8 milj. eur. Ohjelman rahoitus on suunnattu erityisesti kuntien ja alueiden ilmastotyön vauhdittamiseen. Tuki on avustanut mm. ilmastotyön koordinoitua ja muuta investointitukien ulkopuolelle jäävää kehittämistoimintaa. **Kohtuullista hallinnointia vaativa rahoitus on koettu kunnissa mielekkääksi, joskin pieneksi.**

Hallituksen budjettiriihessä päätettiin ilmastolakiin kirjattavasta velvoitteesta laatia ilmastosuunnitelmat kunta-, seutu- tai maakuntatasolla. Tullevissa talousarvioissa on **huolehdittava rahoitusperiaatteen noudattamisesta tämän uuden velvoitteen toimeenpanossa.**

Pleniä piristysruiskeita kuntien mittavan rakennuskannan energiamurrokseen

Talousarvioesitys sisältää kannusteita kuntien rakennuskannan energiamuroksen edistämiseen, kuten öljylämmityksen korvaamiseen ja sähköautojen latauspisteiden asentamiseen. Nämä **kunnille suunnatut tuet ovat tervetulleita ja edistävät osaltaan kuntien investointeja korjausrakentamiseen, mutta suuruusluokaltaan ne eivät vielä vastaa kuntien mittavan rakennuskannan investointitarpeita.** Tukiehdossa tärkeää on huolehtia **teknologia-neutraaliudesta.** Hukkainvestointien välttämiseksi uusissa energiavelvoitteissa on huomioitava **rakennusten tulevat käyttö- ja saneeraustarpeet.** **Energiatohokkuussaneeraukset** on voitava **ajottaa ja yhdistää kiinteistöjen muuhun saneeraukseen.**

Kuntien rakennuksista öljylämmitteisiä on Tilastokeskuksen tietojen mukaan vielä runsaat 6 000, mutta tilastotietoihin on päätynyt lähinnä

toimenpidelupaa vaativat muutokset (maalämpö). Vaihto kaukolämpöön tai muihin lämmitysjärjestelmiin ei yleensä välity kiinteistötietojärjestelmään. **Kunnissa, kuntien liikelaitoksissa ja kuntayhtymissä on edelleen arviolta 4 400 – 4 500 öljylämmitteistä rakennusta, joiden kerrosala on noin 10 % kuntakonsernien rakennuskannan kokonaiskerrosalasta.** Kuntaliiton arvion mukaan lämmitysmuodon vaihtaminen näissä kiinteistöistä aiheuttaisi n. 200-400 M€ kustannukset, riippuen siitä, siirrytäänkö maalämpöön vai kaukolämpöön. Öljylämmityksestä luopuminen jatkuu, vaikka vuoden 2020 aikana koronapandemia jarrutti tilapäisesti monen kunnan investointeja.

Öljylämmityksestä luopumista hidastaa jonkin verran julkisen avustuksen tiukat tekniset vaatimukset, jotka rajaavat ns. hybridilämmityksen pois avustuksen piiristä. Jos käyttökelpoinen öljylämmitysjärjestelmä voisi jäädä vara- ja lisäjärjestelmäksi, välttyttäisiin ilma-vesilämpöpumppuun siirryttäessä usein kiinteistön sähköjärjestelmän kalliilta kapasiteetin nostolta. Rakennus ei tällöin myöskään lisäisi valtakunnallisen sähkötehon tarvetta koviilla pakkasilla. Nykyään uusiutuvaa lämmitysöljyä on saatavilla maanlaajuisesti (hiilidioksidipäästöjen alenema on valmistajan mukaan noin 90 % verrattuna fossiiliseen kevyeen polttoöljyyn). Uusiutuvalla lämmitysöljyllä lämmitys lisää perusteluja hyväksyä hybridilämmitys tuen piiriin. Hybridilämmityksen edistäminen on myös yksi lämmityspolttonesteiden jakelutoiminnan energiatehokkuussopimuksen (HÖYLÄ IV) toimenpiteistä.

Vuoden 2022 budjetissa on varattu 4,9 M€ kuntien öljylämmitteisistä kiinteistöistä luopumiseen. Avustus edistää osaltaan fossiilisesta öljystä luopumista, mutta muutoksen vauhdittamiseksi **Kuntaliitto esittää hybridilämmityksen hyväksymistä avustuksen piiriin.**

Huomattakoon että suurimmat 23 kaupunkia omistavat öljylämmitteisistä rakennuksista vain noin 15 prosenttia ja suurimmat kuusi kaupunkia vain noin viisi prosenttia. **Öljylämmityksestä luopuminen koskee siten lähinnä pieniä ja keskisuuria kuntia ja vain noin kymmenesosaa kaikkien kuntien rakennuksista. Rakennusten energiankulutuksen ja päästöjen tuntuva vähentäminen edellyttää kuntasektorilla myös muuta energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian käytön tukemista.**

Latauspiste- ja automaatiolaki (733/2020) velvoittaa rakentamaan latauspisteitä ja latauspistevalmiuksia lisää myös kuntien rakennusten pysäköintipaikoille, jos tietyt edellytykset täyttyvät. **Latauspisteiden ja latauspistevalmiuksien toteuttaminen kuntien rakennuksiin maksaa 2020-luvulla yhteensä noin 75 miljoonaa euroa**, joista pääosa (12 M€/vuosi) kertyy vuosina 2021-2024. Puhtaiden ajoneuvojen laki (740/2021) lisää ladattavien henkilö- ja pakettiautojen määrää kuntien ajokalustossa, mikä tarkoittaa käytännössä omaa latauspistettä kullekin täyssähköautolle. Kuntien hallinnassa olevien

täyssähköautojen määrä kasvaa myös kuntien energia- ja ilmastotyön ansiosta, samoin työntekijöiden omien ladattavien autojen määrä. Budjetissa työpaikkojen latauspisteiden asentamiseen varattu 1,5 M€ avustus tukee liikenteen sähköistämistä.

Euroopan komission 55-valmiuspaketti on lisäämässä merkittävästi kuntien velvoitteita. Esimerkiksi heinäkuussa julkistettu energiatehokkuusdirektiivin (EED) tarkistusehdotus sisältää vuotuisen velvoitteen peruskorjata julkisen sektorin rakennuksia lähes nollaenergiarakennuksiksi vähintään 3 prosenttia kokonaispinta-alasta. **Kuntasektorilla peruskorjausten määrä kaksinkertaistuisi vuotuisesta 1–2 % tasosta ja merkitsisi laskutavasta riippuen noin 2,6–3,8 miljardin euron vuotuisia lisäinvestointeja.** Peruskorjausten kysynnän raju kasvu nostaisi todennäköisesti hintatasoa, mitä ei ole otettu investointien kustannuksissa huomioon. Osaajien puute lisäisi myös peruskorjausten laaturiskejä.

Kuntien kiertotaloutta voidaan vauhdittaa tukemalla yhdyskuntien toimintojen kokonaisuutta

Talousarvioesityksessä ympäristöministeriön hallinnonalalle on kiertotalouden edistämiseen varattu 4 420 000 €. Määrärahalla on esityksen mukaan ilmeisesti tarkoitus sekä edistää kiertotalouden kansallisen ohjelman toimenpanoa että tehostaa jätealan lainsäädännön toimeenpanoa ja edelleen varautua EU:n jätesäädöspaketin toimeenpanon ja kertakäyttömuoveja koskevan direktiivin myötä tuleviin muutoksiin. Esitys sisältää myös lupauksen kuntien ja alueiden kiertotaloustyön vauhdittamisesta.

Kiertotalousohjelmassa kuntien **kiertotaloustyön tueksi osoitetut toimenpiteet**, kuten vapaaehtoisten ns. green deal -sopimusten käyttöönotto ja kuntien kiertotalouden osaamiskeskuksen perustaminen samoin kuin **jätealan lainsäädännön toimeenpanoon ja jätehuollon** kehittämiseen ja seurantaan listatut **toimet ovat relevantteja**, mutta mikäli teemaan osoitetun varauksen on tarkoitus kattaa nämä toimet kaikkinsa, voidaan summaa pitää jokseenkin riittämättömänä.

Kuntien kannalta ympäristötavoitteiden sopimuksellisessa toimeenpanossa, kuten nyt kehitettävissä kiertotalouden greendeal -sopimuksissa tärkeää on huolehtia, että **sopimuksesta hyötyvät molemmat sopijaosapuolet**. Ollakseen houkutteleva, **tulee sopimuksen sisältää kannusteita**, jolloin sopimusten käyttöönotto, edellyttää että rahoituspohja on riittävä. Myös **sopimusten hallinnointiin on varattava resurssit molemmille sopijaosapuolille**. Kuntien kannalta oleellista on myös se, että **sopimukset ovat riittävän laaja-alaisia ja ehdoiltaan väljiä** siten, että kunnille jää mahdollisuus valita olosuhteisiinsa ja toimintoihinsa parhaiten sopivat vaikuttavat kiertotalousratkaisut. Vaikuttavuuden näkökulmasta kuntien toiminnoista erityisesti rakentaminen, vesi- ja jätehuolto ovat tehtävänäloja joissa kiertotalouden periaatteita

jo toimeenpannaan, mutta sopimuksellisella yhteistyöllä siirtymää saataisiin todennäköisesti vauhditettua.

Jätealainsäädännön toimeenpanoon ja jätehuollon kehittämiseen listatuista toimista erityisesti **jätetietojärjestelmän kehittäminen on tarpeellista** tilastoinnin ja raportointien edistämiseksi. Toisaalta **järjestelmästä tulisi tehdä käyttäjäystävällinen ja myös kuntia ja niiden jätelaitoksia palveleva, rajapintaratkaisuihin nojaava**. Kertakäyttömuovidirektiivin säätämiseen ja toimeenpanoon liittyy paljon epävarmuustekijöitä ja kehittämistarpeita, joita lainvalmistelua tekevän ministeriön tulisi ottaa resursseissaan huomioon.

Kaiken kaikkiaan rahoitusinstrumentteja yhdyskuntien kokonaisvaltaiseen kiertotaloussiirtymään kaivataan kuntakentällä. Siirtymä edellyttää kunnissa suunnittelua, investointeja, tiedonhallintaa, neuvontaa ja kokeiluja. **Nykyisin käytettävissä olevat rahoitusinstrumentit taipuvat huonosti kokonaisvaltaisiin yhdyskuntien kehittämishankkeisiin.**

Käytännössä **kiertotalous- ja ilmastotoimet ovat varsin lähellä toisiaan** ja lieneekin relevanttia pohtia **onko resurssien tehokkaan käytön kannalta järkevää kehittää näihin erillistä ohjelmia ja tukitoimia?** Esimerkiksi kuntien tueksi Kiertotalousohjelman toimenpiteissä suunniteltu kiertotalouden osaamiskeskus voisi olla järkevää yhdistää olemassa oleviin kuntien ilmasto- ja energiatyötä tukeviin organisaatioihin, kuntien kiertotalouden vauhdittamiseen mahdollisesti osoitettava kehittämisrahoitus ympäristöministeriön Kuntien ilmastoratkaisut ohjelmaan ja greendeal-sopimukset vaikuttaviksi ja laajaa suosiota saavuttaisiin energiatehokkuussopimuksiin.

Rakennetun ympäristön ydintieto tuotetaan kunnissa – rahoitus kuntien tiedon digitalisaatioon puuttuu

Hiilineutraalin kiertotalousyhteiskunnan toteutuminen edellyttää fyysisen ympäristön ekologisen jälleenrakennuksen lisäksi myös rakennetun ympäristön digitalisaation edistymistä. Sähköinen tiedonhallinta edistää niin resurssien tehokasta käyttöä kuin maankäytön ja rakentamisen ilmastovaikutusten arviointia.

Talousarvioesityksessä varaudutaan vuonna 2022, 3 000 000 € lisämäärärahaa kokonaisvaltaisen rakennetun ympäristön digitaalisen tiedon hallinnan kehittämiseen luomalla Rakennetun ympäristön digitaalinen rekisteri ja alusta. **Kuntaliitolle toimenpiteet ovat toistaiseksi näyttäytyneet valtion keskitetyn järjestelmän kehittämiseltä eikä kokonaisvaltaiselta digitaalisen tiedonhallinnan kehittämiseltä. Esityksessä jää kokoaan huomiotta rakennetun ympäristön digitalisaation rahoitus kunnille, joissa rakennetun ympäristön tärkeä tieto syntyy.**

Kuntien tehtävissä syntyy valtaosa yhteiskunnan toimivuuden kannalta tärkeistä rakennetun ympäristön ydintiedoista. Kuntien kaavoitustehtävän tuloksena syntyvät oikeusvaikutteiset, maankäyttöä ja rakentamista ohjaavat asema- ja yleiskaavat; kuntien rakennuslupaprosesseissa kerätään rakennusten perustiedot; kunnan mittaus-, kartoitus- ja keilaustoiminnan tuloksena syntyvät tarkat, rakentamista ja infrarakentamista tukevat pohjakartat; kaikki viralliset osoitteet syntyvät kuntien viranomaispäätöksin; kunta tuottaa myös taajama-alueiden katujen, puistojen, liikennemerkkien ja muun infran tiedot.

Valtakunnallisissa hankkeissa on tavoitteena **tiedon yhteentoimivuus**, mikä on **kuntienkin työn kannalta kannatettavaa**. Kun rakennetun ympäristön ydintiedot tuotetaan kunnissa alunperinkin yhteentoimivina, ei tietoja tarvitse konvertoida kaavoituksen ja rakentamisen toimintaprosessien eri vaiheissa tai valtion organisaatioissa eri muotoihin ja valtava turhan työn hukka ja päällekkäinen työ kunta-valtio-akselilla poistuu. **Yhteentoimiva tieto voidaan virtauttaa alkuperäisestä syntypaikastaan, eli kuntien rekistereistä sellaisenaan eri toimijoille.**

Tiedonhallintalain mukaisesti valtion organisaatiot voivat hyödyntää kuntien tehtävissä syntyneitä tietoja esimerkiksi valtakunnalliseen analysointiin, mutta yhteiskunnan sujuvan toimivuuden kannalta olisi todella **tärkeää, etteivät valtion organisaatiot ylläpidä kuntien kanssa päällekkäisiä** rekistereitä tai tee omia versioitaan sellaisten tietojen osalta, jotka kuuluvat kuntien tehtäviin. **Yhteentoimivuus tulee toteuttaa nimenomaan kunnissa, joiden tehtävissä nämä yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeät tiedot syntyvät.** Tämän toteuttamiseen tulee rahoitusta ohjata nimenomaan kunnille.

Huomioitavaa myös on, että koko rakennetun ympäristön toimialan toiminta perustuu ajantasaiseen ja laadukkaaseen pohjakartta-, kartoitus- ja keilaustietoon, jota kerätään ja ylläpidetään rakentamisen tarvitsemalla tarkkuudella nimenomaan kuntien toimesta. **Laadukas rakentaminen edellyttää laadukkaita lähtötietoja**, joten myös pohjakarttojen ylläpitoon tulee **rahoitusta suunnata nimenomaan kunnille**. Vanhojen, ennen 1990-luvulla tuotettujen asemakaavojen digitointi tulee tehdä kunnissa, joille kuuluu vastuu kaavoituksen määrittämisestä maaomaisuuden arvonnäilytyksestä. Asemakaavoja on yhteensä noin 60 000, joista suuri määrä on vielä digitoimatta.

Kuntien rakennetun ympäristön digitalisaation rahoitustarve on Kuntaliiton arvion mukaan 7-10 milj. euroa vuosittain kunnes kuntien tuottamien ydintietojen yhteentoimivuus (asema- ja yleiskaavat, osoitteet, rakennukset, infra), vanhojen tietojen laadunparannus ja vanhojen tietojen digitointi on saatu tehtyä sekä standardimuotoiset rajapinnat on saatu avattua.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen

johtaja, yhdyskunta ja ympäristö -yksikkö

Liite Valtion talousarvioesitys vuodelle 2022 ja kuntatalouden näkymät, 30.9.2021
Kuntaliitto