

HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

**Luonnonsuojelu ja vesiensuojelu hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2023**  
**Luku 35.10**

### 1. Luonnonsuojelun rahoitus

Talousarvionesityksen 35.10. -luvun mukainen luonnonsuojelun rahoitus on vuonna 2023 noin 107 miljoonaa euroa. Pääosin tulevaisuusinvestointimäärähojen päättyessä rahoitusta on lähes 27 milj. euroa vähemmän kuin vuonna 2022. Luonnonsuojeluvarojen pääasiallisia käyttökohteita ovat Helmi-elinympäristöohjelma, METSO-ohjelman toimeenpanon jatkaminen sekä Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät.

#### Helmi-elinympäristöohjelma

Helmi-ohjelmassa parannetaan heikentyneiden lajien ja luontotyyppien elinympäristöjen tilaa koko maassa. Kohteina ovat lintuvedet, suot, metsät, perinneympäristöt sekä pienvedet ja rannat. Helmi-ohjelman toimet perustuvat maanomistajien vapaaehtoisuuteen. Ohjelman valmistelu ja toimet on aloitettu ympäristöministeriön hallinnonalalla vuonna 2020. Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen Helmi-elinympäristöohjelmasta 27.5.2021. Ohjelmassa on asetettu tavoitteita vuoteen 2030 ulottuvia tavoitteita sekä luonnonsuojelualueille että niiden ulkopuolisille alueille. Ohjelma on ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteinen. Helmi-ohjelma on samalla keskeinen osa vuoden 2020 jälkeen uudistettavaa, YK:n biodiversiteettisopimuksen mukaista kansallista luonnon monimuotoisuuden suojelun strategiaa ja toimintaohjelmaa ja täyttää myös osaltaan EU:n biodiveristeettistrategian tavoitteita.

Ensimmäisinä vuosina ohjelman toteutuksessa ovat korostuneet henkilöstön rekrytoinnit, luontoinventoinnit ja kunnostussuunnitelmien teko, mutta vuonna 2022 on konkreettiset toimet edenneet merkittävästi kaikissa teemoissa. Vuonna 2022 Helmi-ohjelmassa on elokuun loppuun mennessä suojeltu soita 3 200 hehtaaria ja kunnostettu eri elinympäristöjä yli 3 900 hehtaaria. Isoimpia ennallistamiskohteita ovat olleet suot, joita on ennallistettu 2 000 hehtaaria. Metsiä on hoidettu lähes 400 hehtaaria, mikä on sisältänyt niin lehtojen ja paahdeympäristöjen kuin lajikohteidenkin hoitoa. Lisäksi kulutuksia on tehty noin 750 hehtaarilla. Purouomia on kunnostettu useita kilometrejä ja kalojen kulkua haittaavia vaellusesteitä on poistettu 186 kappaletta. Rantaluonnon, kuten hiekkarantojen ja dyynien, työkohteita on valmistunut jo 18 kappaletta. Helmi-ohjelmassa on kuluneen vuoden aikana kunnostettu myös 437 hehtaaria perinneympäristöjä. Uusia kohteita on saatu pysyvään hoitoon joko maatalouden ympäristösopimuksin tai luonnonsuojelulain mukaisella tuella 323 hehtaaria.

Luonnonsuojelun rahoituksesta kohdentuu Helmi-ohjelman toteutukseen vuoden 2023 talousarvionesityksessä noin 20,4 miljoonaa euroa. Tästä noin 7,5 miljoonaa euroa ohjautuu soiden vapaaehtoiseen suojeluun momentilta 35.10.63. Noin 12,9 miljoonaa euroa kohdentuu etenkin ELY-keskusten kautta muun muassa ostopalveluina ohjelman toimenpiteisiin momentilta 35.10.21. Lisäksi samalta momentilta maksetaan ympäristöministeriön kuluja ohjelman toimeenpanoon sekä SYKEstä hankittavia asiantuntijapalveluita ohjelman toimeenpanon tueksi. Näiden lisäksi Metsähallituksen rooli Helmi-ohjelman toimeenpanossa on keskeinen.

## METSO-ohjelma

Maanomistajien vapaaehtoiisiin suojelutarjouksiin perustuva METSO-ohjelma on edennyt ympäristöministeriön osalta aikataulussaan. Vuosina 2020 ja 2021 osoitetut melko suuret luonnonsuojelun määrärahat vahvistivat tavoitteen saavuttamista merkittävästi. Vuosien 2022 ja 2023 määrärahat ovat edellisiä matalammalla tasolla. Valtioneuvoston vuonna 2014 hyväksymän periaatepäätöksen mukaan suojelun tavoitteena on ympäristöministeriön osalta 96 000 hehtaaria arvokkaita metsäalueita vuoteen 2025 mennessä. Elokuussa 2022 tästä tavoitteesta on toteutettu noin 90 % eli reilut 86 000 hehtaaria.

Vuoden 2023 luonnonsuojelun määrärahataso mahdollistaa METSON tavoitteeksi vajaan 4 000 hehtaaria vuodessa. Määrärahaa varataan momentilta 35.10.63 tähän tarkoitukseen vuonna 2023 noin 22 miljoonaa euroa. METSON alueelliset tavoitteet saavutetaan Pohjois-Suomesta alkaen. Toteutuksen painopisteen siirtyessä etelämmäs nousee keskimääräinen suojeluhehtaarin hinta suojelualueiden ollessa etelässä keskimääräistä runsaspuustoisempia.

METSO-ohjelman vastaanotto on maanomistajien keskuudessa hyvä ja he ovat tarjonneet alueita suojeluun edelleen aktiivisesti. Suojelutarjonta ylittää ohjelman määrärahatason, joskin alueellisesti tarjonnassa on merkittäviäkin eroja. Nykyisen määrärahatason ja aktiivisen kohdetarjonnan myötä METSO-ohjelman voidaan arvioida määrärahojen puolesta saavuttavan kokonaistavoitteen saavuttamiseksi ohjelmakauden loppuun mennessä vuonna 2025.

Lisätalousarviossa (IV/2020) osoitettiin 20 miljoonan euron lisämääräraha metsien suojeluun. Määrärahaa kohdennettiin erityisesti Pohjois-Suomeen kolmen pohjoisimman ELY-keskuksen toimialueelle. Määrärahan avulla on voitu neuvotella vapaaehtoisen suojelun kohteista maanomistajien kanssa METSO-ohjelman ulkopuolisilla alueilla ja alueilla, joissa METSO-tavoitteet on saavutettu, mutta kohdetarjontaa on runsaasti jäljellä. Vuoden 2023 talousarviossa on osoitettu 6 miljoonaa euroa hankinta- ja korvausmäärärahaa, jolla aloitettua suojelun edistämistä voidaan jatkaa maan pohjoisosissa.

## Metsähallituksen luonnonsuojelutehtävät

Metsähallituksen Luontopalvelujen osalta talousarvioesitys vuodelle 2023 on kertaluontoisten tulevaisuusinvestointia päättyessä merkittävästi pienempi kuin hallituskauden aiempina vuosina. Määrärahaa ympäristöministeriön pääluokassa (35.10.52) on vuoden 2022 talousarvioon verrattuna 13,6 miljoonaa euroa vähemmän. Huomattava korotus perusrahoitukseen vuodesta 2020 alkaen sekä kertaluontoiset tulevaisuusinvestoinnit ovat vahvistaneet Luontopalvelujen toimintaedellytyksiä, siirtyvän rahoituksen myötä toiminnan volyymiä on pystytty tasoittamaan hallituskauden aikaista etupainotteista rahoitusta, varmistaen tulostavoitteiden saavuttamisen myös vuonna 2023.

Luontopalvelut on kuluhan hallituskauden aikana panostanut huomattavasti aiempaa enemmän valtion hallinnassa olevien luonnonsuojelualueiden hoitoon, luonnontilan ennallistamiseen sekä lajien ja luontotyyppien inventointiin ja seurantaan ja on siten keskeisesti tukemassa lajien ja luontotyyppien uhanalaistumiskehityksen pysäyttämistä ja EU:n biodiversiteettistrategian kansallista toimeenpanoa. Luontopalvelut on rekrytoinut määräaikaista henkilöstä, panostanut henkilöstön osaamisen kehittämiseen, tehnyt inventointeja ja suunnitelmia, jotta Helmi-ohjelman toimeenpano on saatu vauhtiin, tulevaisuusinvestointien päättymisen myötä toimeenpanon jatkaminen tehokkaasti muuttuu kuitenkin haastavaksi.

Luonnonsuojelualueiden kävijämäärien kasvu on jatkunut, joskin hieman maltillisemmin kuin koronapandemian päävuosina 2019–2021. Alueiden kestävyys ja luontoarvojen turvaaminen edellyttävät sitä, että kävijöiden ohjaaminen, reitit ja retkeilyä palvelevat rakenteet ovat kunnossa. Erityisesti investointimäärärahaa on ohjattu aiempina vuosina luontokohteiden rakennetun omaisuuden korjausvelan suunnitelmalliseen purkamiseen priorisoiden kulutuskestävyyden kannalta herkkiä kohteita ja vilkkaassa

käytössä olevia alueita. Nykyisellä määrärahasolla voidaan ennakoida, että luontokohteiden palveluvarustuksen vuonna 2018 laskettu korjausvelka saadaan pääosin hallintaan vuoden 2023 loppuun mennessä, joskin nousevat materiaali- ja työkustannukset tuovat tähän epävarmuutta. Kävijäpaineen olleessa edelleen korkea ja kasvava, on tarve jatkossa kiinnittää huomiota määrärahan riittävyyteen ja estää uuden korjausvelan syntymistä. Kulttuurihistoriallisten arvokohteiden osalta korjausvelkaa on vielä runsaasti jäljellä. Näiden kohteiden ylläpidon ja korjausvelan rahoitukseen odotetaan ratkaisua valtiovarainministeriön työryhmän ”Valtiolle strategiset vajaakäyttöiset kulttuurihistorialliset ja kokonaisturvallisuus kohteet” työn tuloksena.

### Kansallinen luonnon virkistyskäytön strategia

Valtioneuvosto hyväksyi Suomen ensimmäisen kansallisen luonnon virkistyskäytön strategian 19.5.2022. Talousarvioesitys vuodelle 2023 ei sisällä luonnon virkistyskäytön strategian toimeenpanoon erikseen osoitettua määrärahaa. Metsähallituksen Luontopalveluiden toimet muun muassa valtion luonnonsuojelualueiden reittien ja retkipalveluiden kehittämiseen toteuttavat kuitenkin strategian tavoitteita. Strategiassa keskeisimmäksi nousee kuitenkin lähivirkistysalueiden kysyntä ja tärkeys. Lähivirkistysalueet ovat useimmiten kaupunkien ja kuntien omistuksessa. Suomen kunnilla on vaihtelevat edellytykset ylläpitää ja kehittää virkistyskäyttömahdollisuuksia omistamallaan alueilla ja tulevana vuosina näiden edellytysten vahvistamiseen on tarve ohjata määrärahaa.

### Rauhoitettujen eläinten aiheuttamat vahingot

Vuonna 2021 luonnonsuojelun määrärahoja on käytetty rauhoitettujen eläinten maa-, metsä- ja kalataloudelle ja rakennuksille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen yhteensä 1,7 miljoonaa euroa sekä maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen noin 870 000 euroa eli yhteensä noin 2,6 miljoonaa euroa. Tästä summasta valkoposkihanhivahinkoja korvattiin noin 1,6 miljoonaa euroa. Varsinais-Suomen ELY-keskus on myöntänyt syksyllä 2022 316 tilalle poikkeusluvan valkoposkihanhien karkottamiseen ja ampumiseen pelloilta. Poikkeusluvalla saa ampua yhteensä 10 675 valkoposkihanhea.

Valtioneuvosto hyväksyi 27.9.2021 esityksen rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemisestä ja korvaamisesta. Tasavallan presidentti vahvisti lain 14.1.2022. Laki tulee voimaan sen jälkeen, kun Euroopan komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvät tukijärjestelmät. Lain tavoitteena on kehittää vahinkojen ennaltaehkäisyä sekä selkeyttää korvauksen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyviä menettelyjä. Jatkossa ELY-keskukset voisivat myös myöntää avustusta vahinkojen ennaltaehkäisemiseen.

Ympäristöministeriö rahoittaa Luonnonvarakeskuksen (LUKE) toteuttamaa Hanhipellot ihmisten ja valkoposkihanhien välisen ristiriidan lievittäjänä -hanketta (2021–2022), jonka yleisenä tavoitteena on valmistella ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä tapa suunnitella ja perustaa lintupeltoja sekä seurata lintupeltojen toimivuutta. Lisäksi ympäristöministeriö rahoittaa ”Merimetson aiheuttamien suorien kalatalousvahinkojen määrän ja laadun arviointi Suomen merialueilla” –hanketta (2022–2023). Hankkeen toteuttajan on Luonnonvarakeskus ja hankkeen keskeisenä tavoitteena on selvittää merimetsöistä aiheutuvien vahinkojen suuruutta pyydyksissä ja kalanviljelylaitoksilla.

### Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus

Hallituksen estys uudeksi luonnonsuojelulaiksi (HE 76/2022 vp) on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Lakiin esitettävillä muutoksilla parannettaisiin ensivaiheessa edellytyksiä pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja elvyttää epäsuotuisalla suojelutasolla olevien eliölajien ja luontotyyppien tilaa. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin luonnonsuojelun tavoitteeksi voimassa olevan lain mukaisesti Suomessa luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen.

Ehdotusten tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä sääntelyn kokonaisvaltaisen toiminnallisuuden kehittämisen, että suojelukeinojen laajentamisen ja vahvistamisen kautta. Tähän pyritään esimerkiksi vahvistamalla luonnonsuojelusuunnittelun vaikuttavuutta ja sen säädöspohjaa sekä lisäämällä valmistelun vuorovaikutteisuutta, laajentamalla suojelun tarpeessa olevien luontotyyppien ja eliölajien oikeudellista suojaa, edistämällä luontoarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämistä sekä vahvistamalla suojelutoimenpiteiden arvioinnissa tarvittavan luontotiedon hallintaa. Näiden ohella ehdotuksilla edistettäisiin vapaaehtoisen luonnonsuojelun toteuttamista, esimerkiksi mahdollistamalla tavaroiden ja palveluiden lisäksi myös rahallisen avustuksen myöntäminen monimuotoisuuden suojelun toteuttamiseksi. Ehdotetut uudet suojelukeinot vahvistaisivat merkittäväällä tavalla Suomen luonnon monimuotoisuuden turvaamista.

Luonnonsuojelulainsäädännön keskeiset velvoitteet ja periaatteet säilyisivät suurelta osin ennallaan, mutta uusista luonnonsuojelun viranomaistehtävistä aiheutuu lisäresurssien tarvetta, jotta lain tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Uusien tehtävien hoitaminen aiheuttaisi 22,5 henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen luonnonsuojelun viranomaisissa, mikä vuositasona tarkoittaisi 1,575 miljoonan euron lisäystä luonnonsuojeluun kohdennettavaan budjettirahoitukseen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenoihin. Lisärahoitus sisältyy vuosia 2023–2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan (momentti 32.01.02).

## 2. Vesiensuojelun rahoitus

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2021 vesien ja merenhoitosuunnitelmat vuosille 2022–2027. Niiden tavoitteena on vesien ja Itämeren hyvän tilan saavuttaminen ja ylläpitäminen. Tiedossa kuitenkin on, että vaikka suunnitelmissa esitetyt toimenpiteet ovat toteutuksessa vuoden 2027 loppuun mennessä, hyvää tilaa ei tulla kaikilta osin vielä saavuttamaan. Vesien- ja merenhoidon suunnitelmat toteuttavat myös Itämeren rantavaltioiden ja EU:n lokakuussa 2021 hyväksymää Itämeren toimintaohjelmaa (Baltic Sea Action Plan) ja hallituksen huhtikuussa 2021 käynnistämää Saaristomeri-ohjelmaa.

Itämeren ja sisävesien ravinne- ja kiintoainekuormitusta on viime vuosikymmenten meren- ja vesienhoidon toimilla saatu alennettua. Kuormitushistoria ja nykykuormitus eivät kuitenkaan mahdollista hyvän tilan saavuttamista ilman lisätoimenpiteitä. Ilmastonmuutoksesta aiheutuvat lisääntyvät sateet ja leudot talvet lisäävät samanaikaisesti ravinnekuormitusta vesiin, minkä seurauksena jo toteutettujen vesiensuojelutoimien vaikuttavuus heikkenee.

Vesiensuojelua rahoitetaan pääasiassa kahdelta momentilta: 35.10.23 Itämeren ja vesien suojelu (suunnittelun ja edistämisen kulutusmenot) sekä 35.10.61 Vesien- ja ympäristönhoidon edistäminen (toimenpiteiden avustaminen ja tukeminen). Suomen elpymis- ja palautumistukivälineen varat vesiensuojeluun (RRF, pilarin 1 investointi kipsinlevitykseen ja ravinteiden kierrätykseen) sisältyvät ao. momentille.

### 35.10.23 Itämeren ja vesien suojelun edistäminen

- |                                                                   |                 |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------|
| • Vesiensuojelun tehostamisohjelma                                | 3 200 000 euroa |
| • Itämeren ja vesien suojelun edistäminen                         | 4 310 000 euroa |
| • Ympäristötehtävien palvelujen hankinta (vesi- ja meriseurannat) | 4 125 000 euroa |

---

|                                              |                  |
|----------------------------------------------|------------------|
| Itämeren ja vesien suojelun edistäminen yht. | 11 635 000 euroa |
|----------------------------------------------|------------------|

### 35.10.61 Vesien- ja ympäristönhoidon tukeminen

- |                                                    |                  |
|----------------------------------------------------|------------------|
| • Ravinteiden kierrätys                            | 30 000 000 euroa |
| • Vesiensuojelun tehostamisohjelma                 | 8 800 000 euroa  |
| • Vesien- ja merenhoitosuunnitelmien toteuttaminen | 1 521 000 euroa  |

|                                         |                 |
|-----------------------------------------|-----------------|
| • Peltojen kipsikäsittely (RRF pilari1) | 5 000 000 euroa |
| • Ravinteiden kierrätys (RRF pilari1)   | 1 000 000 euroa |

---

|                                                   |                  |
|---------------------------------------------------|------------------|
| Vesien- ja merenhoitosuunnitelmien tukeminen yht. | 46 321 000 euroa |
|---------------------------------------------------|------------------|

### Vesiensuojelun tehostamisohjelma

Vesiensuojelun tehostamisohjelmaan esitetään rahoitusta ympäristöministeriön hallinnonalalla yhteensä 12 miljoonaa euroa.

Ohjelma 2019-2023 vahvistaa vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden toteuttamista. Toimenpiteiden toteutuksella vähennetään rehevöitymistä, haitallisten aineiden päästöjä ja hallitaan muita vesi- ja meriympäristön tilaan kohdistuvia paineita parantaen samalla vesi- ja meriluonnon monimuotoisuutta. Ohjelmassa tuetaan peltojen kipsikäsittelyä, maa- ja metsätalouden sekä kaupunkien vesienhallintaa ja vesistökunnostuksia sekä mm. selvitetään uusien menetelmien soveltuvuutta ja vaikuttavuutta. Määräraha kohdentuu alueellisesti toimijoiden hakemusten perusteella.

### Saaristomeri-ohjelma

Saaristomeren alueen vesiensuojelutoimenpiteet sisältyvät Varsinais-Suomen vesienhoidon alueelliseen toimenpideohjelmaan vuosille 2022–2027. Maatalouden toimenpiteiden osuus kustannuksista on yli 90 %, ja niitä on tarkennettu kesäkuussa 2022 valmistuneessa Maatalouden vesiensuojelun tiekartassa. Tiekartan mukaan rahoitusta tarvitaan vuodesta 2024 alkaen noin 18 miljoonaa euroa vuodessa.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla Saaristomeren vesiensuojelua toteutetaan pääasiassa vesiensuojelun tehostamisohjelman sekä ravinteiden kierrätysohjelman kautta. Myös maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta kohdennetaan määrärahaa Saaristomeren suojeluun.

Saaristomeren valuma-alueella toteutettavaan peltojen kipsinlevitykseen arvioidaan tarvittavan noin 2 miljoonaa euroa talousarviovuoden 2023 määrärahaa. Käytettävissä on myös aikaisemmilta vuosilta säästynyttä määrärahaa, koska viljelijöiden hakemusten määrä on jäänyt tavoitellusta. Vuonna 2023 alueella tavoitellaan entistä aktiivisempaa viljelijöiden osallistumista toimenpiteisiin sekä vaikuttavia hankekokonaisuuksia maa- ja metsätalouden vesienhallintaan, vesistökunnostuksiin sekä kaupunkivesien hallintaan. Näitä kaikkia rahoitetaan vesiensuojelun tehostamisohjelmasta.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvä kipsikäsittely toteutetaan muilla kuin Saaristomeren valuma-alueella.

### Ravinteiden kierrätysohjelma

Ravinteiden kierrätykseen esitetään määrärahaa 31 miljoonaa euroa. Summalla tuetaan erityisesti Suomen ravinne- ja energiaomavaraisuutta parantavia hankkeita, joissa kehitetään ja otetaan käyttöön yhdyskuntien jätevesien ja sivuvirtojen hyödyntämätön ravinnepotentiaali sekä parannetaan jätevesien käsittelyn energiatehokkuutta.

Ravinteiden kierrätys edistää siirtymää kiertotalouteen ja vähentää Itämeren ja vesistöjen ravinnekuormitusta sekä kasvihuonekaasupäästöjä. Tuella edistetään kannattavan kierrätyslannoitemarkkinan syntyä, parannetaan ravinne- ja energiahuoltovarmuutta ja edistetään vihreää siirtymää. Tavoitteena on käynnistää investointeja laitostoimintaan, mutta osa hankkeista voi alkuvaiheessa vaatia yritysten ja toiminnanharjoittajan käytännön toimintaympäristön TKI-pilotointia. Maa- ja metsätalousministeriö edistää ravinteiden kierrätystä hallinnonalallaan maa-, metsä- ja kalataloudessa.