Asia: E 7/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: Yhteisen maatalouspolitiikan strategisia suunnitelmia koskevat suositukset jäsenvaltioille
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/E+7/2021

Eduskunta
Ympäristövaliokunta

Luken asiantuntijalausunto

Asiantuntijalausunnon esittäjät: tutkimusprofessorit Jyrki Niemi ja Kristiina Regina

1 Tausta

EU:n maatalouspolitiikkauudistuksen myötä jokaiselta jäsenvaltiolta edellytetään kansallisen strategiasuunnitelman laatimista maatalouspolitiikalleen. Strategiasuunnitelmassa jäsenvaltio esittää, miten komission esittämiä taloudellisia, sosiaalisia, ilmastollisia sekä ympäristöllisiä tavoitteita aiotaan toteuttaa kyseisen jäsenmaan maatalouspolitiikassa. Jäsenvaltio siis määrittelee, mitä ohjauskeinoja tarjolla olevista vaihtoehdoista se aikoo käyttää, ja perustelee, kuinka nämä ohjauskeinot auttavat yhteisen maatalouspolitiikan (CAP:n) tavoitteiden saavuttamisessa. Yksittäisen jäsenvaltion kannalta siirtyminen uuteen toimeenpanomalliin on varsin suuri muutos. Se johtaa siihen, että koko CAP-budjettia hallinnoidaan jatkossa samaan tapaan kuin maaseudun kehittämisohjelmia tällä hetkellä – eli kansallisesti 27 erilaisen strategian puitteissa. Toisin sanoen EU määrittelee jatkossa vain maatalouspolitiikan perustavoitteet, ja jäsenvaltioilla on nykyistä enemmän vastuuta siitä, miten sovitut tavoitteet saavutetaan. Tämä tarkoittaa, että tiukat ohjailevat, normittavat elementit – kuten toimenpiteiden yksityiskohtia ja kelpoisuusehtoja koskevat säännöt – poistuvat EU-lainsäädännöstä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin velvollisuus toimenpiteiden tuloksellisuutta koskevaan, uskottavaan raportointiin.

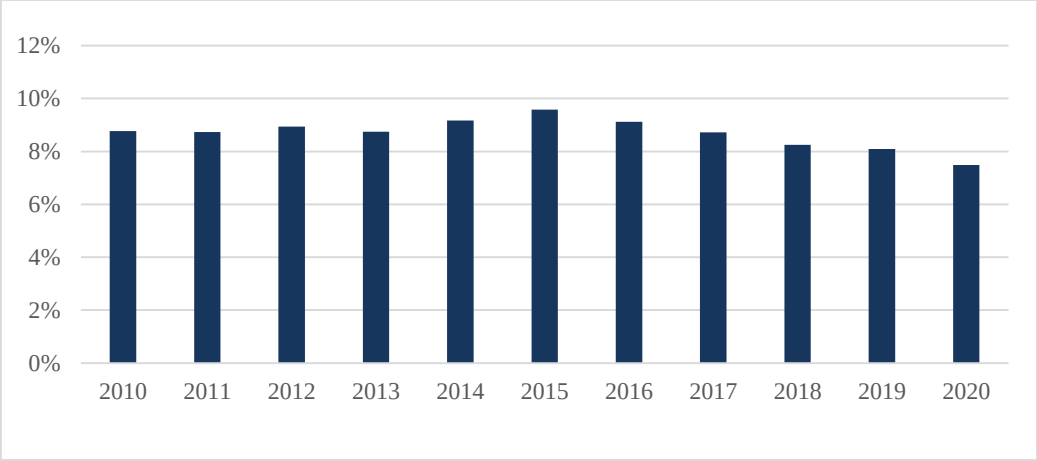
Uusi toimeenpanomalli tarjoaa mahdollisuuden ottaa nykyistä paremmin huomioon jäsenmaakohtaiset olosuhteet yhteisessä maatalouspolitiikassa ja näin ollen myös politiikkatoimien toteuttamisessa. Tämä on piirre, jota jäsenmaat ovat toivoneet CAP:ilta. Strategiasuunnitelmiin liittyy tosin riski siitä, että jäsenvaltiot eivät aseta tarpeeksi selkeitä ja kunnianhimoisia tavoitteita esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiselle tai luonnon monimuotoisuuden edistämiselle, joita komissio on korostanut uudistuksen yhteydessä. Lisäksi tavoitteisiin pääsemistä voi olla vaikea mitata keinoilla, joita lainsäädäntöehdotukseen on kirjattu. Komissiolla onkin merkittävä rooli strategiasuunnitelmien arvioijana, jotta niissä päästään tavoitellulle ilmasto- ja ympäristökunnianhimon tasolle.

Komissio antoi 18.12.2020 tiedonannon COM(2020) 846 final suosituksista jäsenvaltioille yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmien laatimista varten. Tiedonannon ohessa komissio julkaisi jäsenvaltiokohtaiset suositukset erillisinä työasiakirjoina ja suositukset Suomelle kuvataan työasiakirjassa SWD(2020) 376 final. Suositusten tarkoituksena on varmistaa, että CAP:n strategiasuunnitelmat ovat linjassa Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, Pellolta pöytään –strategian ja EU:n biodiversiteettistrategian kanssa.

2 Lausunto

Komission näkemys siitä, että Suomen maatalouden suurimpia haasteita on heikko kannattavuus ja että suora tulotuki on keskeinen tekijä maataloussektorin kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi vastaa hyvin nykytilannetta. Tuen merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on selvästi suurempi kuin EU-maissa keskimäärin, sillä tuotantokustannukset ovat Suomessa luonnonolosuhteiden vuoksi markkinahintoja korkeammat. Maataloustuen avulla on pystytty EU-aikana turvaamaan suomalaisen maatalouden kilpailuedellytykset ja tuotannon volyymien säilyminen maan eri osissa ja tuotantosuunnissa. Vuonna 2019 tukien kokonaismäärä ylsi runsaaseen 1,8 miljardiin euroon, mikä vastasi noin 30 prosenttia maatalouden kokonaistuotosta. EU:n kokonaan tai osittain rahoittamat tuet muodostavat Suomessa tuen perustan. Niiden osuus on ollut viime vuosina lähes 80 % maatalouden saamasta kokonaistuesta. Maatalousrahoituksen turvaaminen EU:n budjettineuvotteluissa oli siten Suomelle yksi poliittisista prioriteeteista.

Komission huoli sukupolvenvaihdosten lukumäärän vähenemisestä on perusteltu. Nuorten viljelijöiden tukeminen ja alalle pääsyn helpottaminen on ensiarvoisen tärkeä maataloustuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi. Komission analyysissä todetaan, että vuonna 2016 vain 4 % suomalaisista maatalous-tuottajista on alle 35-vuotiaita. Luku vaikuttaisi olevan virheellinen, sillä juuri ilmestyneen Rakennetilaston mukaan vuonna 2016 alle 35-vuotiaiden osuus yksityishenkilöiden omistamista tiloista oli 9 % ja vuonna 2020 lähes 8 %. On kuitenkin totta, että nuorten viljelijöiden osuus on ollut hieman laskusuunnassa vuodesta 2015 alkaen, jolloin viljelijätukien yläikärajoista luovuttiin ja luopumistukijärjestelmä on sittemmin lakkautettu. Sukupolvenvaihdosten edistämiseksi nuoria viljelijöitä on tärkeää myös jatkossa kannustaa alalle nuorten viljelijöiden aloitustuen avulla. Koska nuoret viljelijät usein velkaantuvat tilaa hankkiessaan, myös nuorten viljelijöiden tuki on tarpeen tilanpidon aloittajien tukemiseksi. Nämä toimet edistävät osaltaan maaseudun säilymistä asuttuna ja elinvoimaisena.



Kuvio 1. Alle 35-vuotiaiden viljelijöiden osuus yksityishenkilöiden omistamista maatiloista Suomessa vuosina 2010-2020. (Lähde: https://stat.luke.fi/maatalous-ja puutarhayritysten-rakenne).

Komissio nostaa raportissaan esiin huolen Suomen ammoniakkipäästöistä. Verrattuna kasvihuonekaasupäästöjen kehitykseen ammoniakin osalta ollaan maataloudessa kuitenkin hyvällä uralla, sillä ammoniakkipäästöt ovat jo pienentyneet alle niille määritellyn kattoluvun. Eurostatin mukaan ammoniakkipäästöt ovat Suomessa 12,6 kg/vuosi hehtaaria kohti. EU-27 keskiarvo on 20,0 kg/vuosi.

Ilmastotavoitteiden osalta, komissio kannustaa Suomea huolehtimaan erityisesti metsien ja turvemaiden hiilivarastoista. Tarkastellessaan LULUCF-sektorin päästökehitystä, erityisesti turvepeltojen raivauksen aiheuttamaa metsäkatoa ja 50 % päästöjen kasvua viljelysmailla, komissio aivan oikein nostaa esiin tarpeen toteuttaa suunnitelmallisempaa maankäytön suunnittelua. Tämä korostaa valmistelussa olevan Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman huolellisen suunnittelun merkitystä. Komissio mainitsee myös turvepeltojen vettämisen tärkeänä edistettävänä toimena. Sen osalta uudistetun CAP:n tulisikin sisältää mahdollisimman tehokkaat kannustimet, sillä pohjaveden pinnan nostaminen lähelle maanpintaa vähentää kasvihuonekaasupäästöjä hehtaaria kohden tehokkaimmin ja osa turvepelloista ei enää kovin hyvin sovellu ruuantuotantoon esimerkiksi heikentyneen ojituksen vuoksi. Uusien toimien tarjoaminen maanomistajille on tärkeää, mutta komission suositusten puutteena on kuitenkin se, ettei siinä nähdä tarvetta uudelleensuunnata nykyisiä CAP-tukia, jotka osaltaan kannustavat ylläpitämään peltoalaa ja jatkamaan runsaasti päästöjä aiheuttavaa turvemaapeltojen käyttöä ja jopa niiden alan laajentamista.

Päästövähennysten toteuttamiseksi kansalliseen CAP-strategiasuunnitelmaan tulisi sisällyttää riittävät kannusteet turvepeltojen viljelystä luopumiseen ja ennallistamiseen erityisesti silloin, kun pellot eivät tuota ruokaa eivätkä rehua ja niiden merkitys biodiversiteetin säilyttämisessä on vähäinen. Monimuotoisuus- ja ilmastotavoitteiden yhteensovittaminen on joskus vaikeaa, sillä esimerkiksi yllä mainitut tuotantokykynsä menettäneet turvepellot saattavat olla eliöstöltään monimuotoisia. Yhteensovittamisessa auttaisi yksinkertainen tukisuunnittelun periaate: monimuotoisuuskohteet kannattaa etsiä kivennäismailta, kasvihuonekaasujen vähennyskohteet turvemailta.

Myös luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa ja vesiensuojelussa kansallinen CAP-suunnitelma on keskeinen työkalu. Vesiensuojelun osalta komissio kiinnittää erityistä huomiota ravinteiden aiheuttamaan rehevöitymisen Itämerellä. Myönteisenä kehityksenä komissio nostaa esille typen ja fosforin päästöjen merkittävän vähentymisen viimeisten 30 vuoden aikana. Peltojen lannoituksen saaminen hallintaan on ollut pitkäjänteisen työn tulos erityisesti fosforilannoituksen osalta, ja tätä vuosien työtä ravinteiden käytön ohjaamiseksi on perusteltua jatkaa myös tulevalla CAP-kaudella.

Komissio toteaa, että kasvinsuojeluaineiden käyttö maataloudessa ja niiden aiheuttamat riskit ovat Suomessa laskeneet, mutta vaatii samalla edelleen merkittävää vähennystä tavanomaista haitallisempien torjunta-aineiden käytössä sekä kemiallisten torjunta-aineiden aiheuttamien riskien vähentämistä, joka ei käytännössä onnistu ilman että torjunta-aineiden kokonaiskäyttöä vähennetään. Vaatimukset perustuvat viljelysmaiden lintujen ja hyönteisten, erityisesti pölyttäjien, määrän havaittuun pienenemiseen. Kasvinsuojeluaineiden myynti maatalouskäyttöön on hehtaaria kohti laskettuna Suomessa eurooppalaisittain erittäin vähäistä, mutta mahdollisuuksia ja kannustimia vaihtoehtoisten kasvinsuojelumenetelmien (mekaaninen, biologinen, viljelytekninen) käyttöön tarvitaan. Etenkin vaihtoehtoista rikkakasvintorjuntaa ja glyfosaatin käyttöä

korvaavia torjuntamenetelmiä tarvitaan, koska pääosa käytössä olevista torjunta-aineista on rikkakasvien torjuntaan käytettäviä valmisteita. Kasvinsuojeluaineista aiheutuvia riskejä voidaan vähentää myös korvaamalla haitallisimmat valmisteet vähäriskisemmillä valmisteilla. Kategorinen kasvinsuojeluaineiden käytön vähentäminen ei ole perusteltua talouden eikä ympäristönkään kannalta, koska tarpeenmukainen ja onnistunut kasvinsuojelu varmistaa viljelykasvuston kunnon ja ravinteiden käytön ja vähentää siten ravinteiden huuhtoutumisriskiä.

Luonnonmukaisen tuotannon lisäämistä koskevassa komission suosituksessa pitäisi Luken mielestä ottaa huomioon se, että tuotannon kasvu tapahtuisi markkinalähtöisesti vastaten kulutuksen ja vientimahdollisuuksien kasvua. Luomutuotanto on iso mahdollisuus luomutuotteisiin erikoistuneille yrityksille, mutta voidaan kysyä, onko perusteltua lisätä julkisin interventioin yhden tuotantotavan mukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden tarjontaa yli kysynnän. Se voi johtaa tilanteeseen, jossa osa tiloista tuottaa luomua, mutta ei saa myytyä raaka-ainetta eteenpäin luomuna. Luomutuotteiden mahdollinen ylitarjontatilanne voi johtaa myös tuottajahintojen heikentymiseen. Suomen maatalousmaasta vuonna 2019 oli luomutuotannon piirissä 13,5 %, mikä on EU:n keskitason (8 %) yläpuolella. Komission luomutuotannolle asettamaa 25 %:n prosentuaalista pinta-alatavoitetta vuoteen 2030 mennessä voi siten pitää erittäin haastavana. Markkinanäkymien perusteella luomualan nostaminen noin 20 %:iin olisi realistisempi tavoite.

Pinta-alakasvun sijaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota luomuruoan markkinoille pääsyn edistämiseen. Luomumarkkinoiden vuotuinen kasvu on ollut viime vuosina 10 prosentin tietämissä – ja kasvupotentiaali vaikuttaa edelleenkin valtavalta. Vuonna 2020 luomutuotteiden kokonaismyynti ylsi jo yli 400 miljoonaan euroon, ja niiden markkinaosuus päivittäistavarakaupassa oli 2,6 %. Jos markkinat kasvavat nykyistä 10 prosentin vuosivauhtiaan, myynnin kokonaisarvo nousee nykyisestä 400 miljoonasta eurosta noin miljardiin euroon vuoteen 2030 mennessä.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat: tutkimusprofessori Jyrki Niemi, tutkimusprofessori Kristiina Regina, tutkija Heli Huuskonen, tutkija Kauko Koikkalainen, tutkija Antti Miettinen, erikoistutkija Olli Niskanen, ja erikoistutkija Minna Väre