Valtiovarainvaliokunnan maatalousjaoston kuuleminen 22.10.2021
Maa- ja metsätalousministeriö

Neuvotteleva virkamies Heikki Piiparinen
Luonnonvaraneuvos Heikki Granholm
Neuvotteleva virkamies Marja-Liisa Tapio-Biström
Metsäneuvos Niina Riissanen
Erityisasiantuntija Eeva Saarisalo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 - Tilannekatsaus luonnonvara- ja biotalouden edistämisestä hallinnonalalla ja vuoden 2022 TAE tältä osin

Muistiossa käsitellään momentilta 30.40.22 (Luonnonvara- ja biotalouden edistäminen) rahoitettavan luonnonvara- ja biotalouden edistämisen keskeisimmät kokonaisuudet.

1. Tilannekatsaus luonnonvara- ja biotalouden edistämisestä hallinnonalalla

Maa- ja metsätalousministeriön tehtäviin kuuluu mm. uusiutuvia luonnonvaroja ja niiden kestävää käyttöä, biotaloutta, ympäristöä ja ilmastoa sekä näitä koskevien asioiden yhteensovittaminen ministeriön toimialalla. Biotaloudella tarkoitetaan taloutta, joka käyttää uusiutuvia luonnonvaroja ravinnon, energian, tuotteiden ja palvelujen tuottamiseen.

Suomen parhaillaan päivitettävänä olevan biotalousstrategian mukaan maa- ja metsätalousministeriön vastuulle kuuluu toimenpiteitä metsäsektorilla, elintarvikesektorilla, energiasektorilla, vesi- ja kalataloussektorilla ja biotalouden palveluissa mukaan lukien luontomatkailu.

Luonnonvarakeskuksen mukaan vuonna 2020 biotalouden osuus Suomen kansantalouden arvonlisäyksestä oli 12 prosenttia ja työllisten määrästä 11 prosenttia. Arvonlisäyksen volyymi väheni neljä prosenttia edellisvuodesta ja työllisten määrä kaksi prosenttia. Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen koronapandemian takia, ja tämä näkyi erityisesti biotalouden palveluissa, joiden kasvu taantui viime vuonna. Biotalouden arvonlisäys oli 24,2 miljardia euroa ja tuotos 68,3 miljardia euroa. Biotalouden tuotoksen volyymi laski neljä prosenttia. Kansantalouden kokonaistuotoksesta biotalous kattoi 16 prosenttia. Biotalouden osuus kansantalouden kokonaistuotoksesta ja arvonlisäyksestä on pysynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana lähes muuttumattomana.

Metsäsektori on edelleen biotalouden merkittävin toimiala, vaikka sen osuus koko biotalouden arvonlisäyksestä väheni kaksi prosenttiyksikköä. Metsäsektorin toimialoista ainoastaan puutuoteteollisuuden arvonlisäyksen volyymi kasvoi. Koronapandemian vaikutukset näkyvät selvästi biotalouden palveluissa, joiden arvonlisäyksen volyymi pieneni 24 prosenttia.

Elintarvikesektori on puurakentamisen ohella biotalouden suurimpia toimialoja, molempien osuus biotalouden arvonlisäyksestä oli noin 19 prosenttia. Elintarvikesektorin arvonlisäyksen volyymi pysyi ennallaan, mutta puurakentamisen laski neljä prosenttia. Elintarvikesektorilla ainoastaan maatalouden arvonlisäyksen volyymi kasvoi. Maataloudessa lisäys oli viisi prosenttia.

Biotalouden toimialat työllistivät viime vuonna 294 400 henkilöä, eli yhtätoista prosenttia Suomen työllisistä. Biotalouden kuten koko kansantaloudenkin työllisten määrä väheni kaksi prosenttia edellisvuodesta. Maatalous oli edelleen biotalouden suurin työllistäjä 63 600 henkilöllä, vaikka työllisten määrä väheni edelliseen vuoteen verrattuna 700 henkilöllä. Työllisten määrä kasvoi muun muassa lääke- ja kemianteollisuudessa, uusiutuvan energian tuotannossa sekö veden puhdistuksessa ja jakelussa. Näille aloille työllistyi yhteensä 18 400 henkeä. Biotalouden palveluiden työllisten määrä on aiemmin kasvanut koko kymmenen vuoden seurantajakson ajan. Sen sijaan vuonna 2020 työllisten määrä väheni edellisvuodesta 13 prosenttia. Myös metsäsektorilla työllisten määrä väheni edelliseen vuoteen verrattuna kolmella prosentilla.

Biotalouden osuus investoinneista oli 10 prosenttia ja tavaraviennistä 29 prosenttia.

2. 30.40.22. Luonnonvara- ja biotalouden edistäminen (siirtomääräraha 3 v)

Momentille budjetoidaan luonnonvara- ja biotalouden kehittämiseen tarkoitettuja määrärahoja ja se antaa hyvät mahdollisuudet esim. useita toimialoja koskevien kehittämishankkeiden toteuttamiseen.

Vuoden 2022 talousarviossa momentille esitetään määrärahaa 30,897 milj. euroa, missä vähennystä vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon verrattuna on -1,755 milj. euroa. Vähennys aiheutuu muutoksista hallitusohjelman lisämäärärahoissa sekä siirroista muille momenteille (milj. euroa):

TA 2021	**32,652**
Maankäyttösektorin ilmastokestävät toimenpiteet (RRF, kehyksen ulkopuolinen)	+7,000
Maankäyttösektorin ilmastopolitiikka (HO 2019)	-5,800
Siirrot muille momenteille metsitystukijärjestelmän	
toimeenpanoon (Maankäyttösektorin ilmastopolitiikka HO 2019)	
- 30.40.47 Tuki joutoalueiden metsitykseen	-4,700
- 32.01.02 ELY-keskusten toimintamenot	-0,175
- 30.20.01 Ruokaviraston toimintamenot	-0,075
Maankäyttösektorin ilmastopolitiikan tutkimus- ja innovaatio-ohjelma	
(siirron muutos momentille 30.01.22)	+2,000
Ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelma	+1,000
Ravinteiden kierrätyksen kärkihanke (HO 2019)	-0,900
Kotieläinten ruokinnan päästöjä vähentävien rehun lisäaineiden kehitys ja selvitykset	+0,700
Tuhkalannoitus (siirron muutos momentille 30.40.44)	-0,400
Vieraslajien torjunnan tehostaminen (HO 2019)	+0,300
Luonnon monimuotoisuutta vahvistavat toimet, alkuperäiskarjan geneettisen monimuotoisuuden turvaaminen (HO 2019)	
- 30.01.05 Luonnonvarakeskuksen toimintamenot (geenivaraohjelman palveluhankinnat)	-0,338
- 29.20.21 Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteiset menot (geenivaraohjelman rahoitus)	+0,096
- 30.10.50 Valtionapu maaseudun elinkeinojen kehittämiseen	-0,030
Digitaaliset metsänhoidon suositukset –hanke (siirto 28.70.20, rahoituksen päättyminen)	-0,400
Tenojoen kalastuslupatulojen väheneminen	-0,033
TAE 2022	**30,897**

Vuoden 2022 määrärahan arvioitu käyttö eri kokonaisuuksiin:

	milj. euroa
1. Maankäyttösektorin ilmastopolitiikka (HO 2019)	15,307
2. Maankäyttösektorin ilmastokestävät toimenpiteet (RRF)	7,000
3. Ravinteiden kierrätyksen kärkihanke (HO 2019)	2,100
4. Vieraslajien torjunnan tehostaminen (HO 2019)	0,595
5. Luonnon monimuotoisuutta vahvistavat toimet (HO 2019)	0,228
6. Luonnonvara- ja biotalouden kokeilu- ja kehittämishankkeet:	
- kansallisen biotalousstrategian ja metsästrategian toimeenpanoa tukevat hankkeet ja muut luonnonvaratalouden kehittämishankkeet	3,757
- METSO-ohjelman valtakunnalliset hankkeet	0,430
- Luonnonvaratalouden tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito	0,600
- Kalastusta koskevien sopimusten valvonta, kalastuslupien myynnin järjestäminen (Teno- ja Näätämöjoki)	0,180
7. Kotieläinten ruokinnan päästöjä vähentävien rehun lisäaineiden kehitys ja selvitykset	0,700
Yhteensä	**30,897**

3. Määrärahan suunniteltu käyttö

3.1. Hallitusohjelman mukaiset toimenpiteet

Maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteiden kokonaisuus

Hallitusohjelman mukaisesti maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteisiin esitetään vuodelle 2022 määrärahaa momentille 30.40.22 yhteensä 15,307 milj. euroa.

Maankäyttösektorin ilmastotoimenpidekokonaisuus toteuttaa osaltaan Suomen hiilineutraaliuden saavuttamista vuonna 2035. Fossiilisten päästöjen määrätietoisen vähentämisen lisäksi hiilineutraaliuden saavuttamiseksi tarvitaan hiilinielujen ja -varastojen vahvistamista. Ilmastokestävään maa- ja metsätalouteen sekä maankäytön muutoksiin ja kosteikkoihin liittyvillä toimenpiteillä pyritään vähentämään maankäyttösektorin päästöjä, vahvistamaan nieluja ja varastoja lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä edistämään sopeutumista. Kokonaisuuden rahoittamista säädellään valtioneuvoston asetuksella 5/2021.

Kokonaisuuteen liittyen on järjestetty kaksi avointa hankehakukierrosta Hiilestä kiinni -kehittämishankkeista. Ensimmäisessä haussa myönnettiin alkuvuodesta 2021 rahoitusta yhteensä noin 10 milj. euroa hankkeisiin, jotka tukevat teemoja: ilmastokestävän metsätalouden edistäminen, ilmastokestävän maatalouden edistäminen, maankäytön muutokset ja kosteikot, maa- ja metsätalouden sopeutuminen ilmastonmuutokseen sekä maankäyttösektorin tieto-ohjelman toteuttaminen. Loppuvuodesta 2021 järjestetyssä täydennyshaussa käytettävissä oli 8 milj. euroa uusille hankkeille, joiden teemana on alueellinen ja paikallinen ilmastotyö, hiilimarkkinoiden kokeilut sekä maankäyttösektorin tieto-ohjelman toteuttaminen. Rahoituspäätökset toisessa hankehaussa valittaville hankkeille tehdään alkuvuodesta 2022.

Lisäksi osana Hiilestä kiinni –kokonaisuutta momentilta 30.01.22 (Tutkimus ja kehittäminen) on rahoitettu tutkimus- ja innovaatio-ohjelman (TI-ohjelma) toteutusta. TI-ohjelman ensimmäinen hakukierros toteutettiin loppuvuonna 2020, ja helmikuussa 2021 myönnettiin yhteensä 10,7 miljoonan euron rahoitus kymmenelle tutkimus- ja innovaatiohankkeelle. Loppuvuodesta 2021 järjestetyssä täydennyshaussa jaossa on yhteensä 5 milj. euroa teemoihin muutosta ilmassa, tuuppausta maankäytössä, viisautta maaperässä sekä ennakointia ja ohjauskeinoja maankäytön suuntaamiseen.

Parhaillaan valmisteltavassa maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmassa (MISU) linjataan maankäyttösektorilla tarvittavat lisätoimet, jotka toteutetaan vuoden 2022 talousarvion määrärahalla. Ilmastosuunnitelma valmistuu vuoden 2021 aikana. Suunnitteilla on myös kehittämishankehakukierros vuodelle 2022.

Toimenpidekokonaisuus sovitetaan yhteen muiden hallitusohjelman toimenpiteiden ja hankkeiden, muun muassa ilmastoruokaohjelman, ravinnekierron toimenpidekokonaisuuden, peltorakenteen kehittämisohjelman sekä tulvansuojelun ja peltojen vesienhallinnan toimenpiteiden kanssa. Ilmastotoimenpidekokonaisuus toteuttaa myös Kansallisen metsästrategian 2025 tavoitteita. Lisäksi kokonaisuuteen liittyviä toimia toteutetaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toimilla.

Maankäyttösektorin ilmastokestävät toimenpiteet (RRF)

Suomen kestävän kasvun ohjelmaan kuuluu yhteensä 10 miljoonan euron investointi maankäyttösektorin ilmastokestäviin toimenpiteisiin metsätaloudessa vuosina 2022-2025. Investoinnin tavoitteena on rahoittaa kehittämis- ja koulutushankkeita, joilla tuetaan metsätalouden ilmastonmuutokseen sopeutumista ja ilmastonmuutoksen riskienhallintaa sekä luonnon monimuotoisuutta. Avoimen hankehaun kautta valittavissa hankkeissa kehitetään ilmastokestävyyttä ja luonnon monimuotoisuutta turvaavia metsänhoidon ja –käsittelyn menetelmiä huomioiden myös peitteisen metsänkasvatuksen kehitystarpeet, parannetaan metsätalouden arvonmuodostusta, tehostetaan metsätoimenpideketjuja, tuotetaan uusia kansallisesti ja globaalisti hyödynnettäviä innovaatioita tai toteutetaan em. teemoja tukevia koulutushankkeita. Menetelmien kehittymisen avulla metsätaloudessa voidaan siirtyä kohti paremmin kohdennettuja ja monimuotoisempia hakkuu- ja kasvatusmenetelmiä, joissa muun muassa maaperä ja luontoarvot sekä vesien suojelu huomioidaan nykyistä vahvemmin (*täsmämetsätalous*).

Investoinnin ensimmäisessä vaiheessa vuodelle 2022 esitetään yhteensä 7 miljoonan euron rahoitusta kokonaisuuden toteuttamiselle. Ensimmäinen hankehaku avataan loppuvuodesta 2021 ja ensimmäisten hankkeiden on tarkoitus käynnistyä alkuvuodesta 2022. Rahoituksen myöntäminen perustuu maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteisiin ja tähän tarkoitukseen osoitettuun määrärahaan (valtioneuvoston asetus 5/2021).

Ravinteiden kierrätyksen kärkihanke ja ravinteiden kierrätyksen kokeiluohjelman lisärahoitus

Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti kesäkuussa 2016 valtakunnallisen ravinteiden kierrätyksen edistämistä koskevan kokeiluohjelman. Kokeiluohjelman tarkoituksena oli edistää vesiensuojelua ja kiertotaloutta vauhdittamalla biomassojen ravinteiden tehokasta käsittelyä ja logistiikkaa, kierrätyslannoitevalmisteiden tuotekehitystä sekä korkean jalostusasteen tuotteiden syntyä. Kolmivuotinen kokeiluohjelma oli suunnattu ennen kaikkea pienille ja keskisuurille yrityksille. Ohjelman avulla käynnistettiin 8,2 milj. euron rahoituksella lähes 40 biomassojen käsittelyn, kierrätyslannoitteiden tuotannon tai vesienpuhdistuksen pilottia eri puolille Suomea.

Sanna Marinin hallitus jatkoi ravinteiden kierrätyksen edistämisen tukemista yhteensä 6,5 milj. eurolla. Tästä allokoitiin kokeilurahoitukseen 5,1 milj. sisältäen 0,1 milj. euron varauksen ohjelman arviointiin. Jäljelle jääneellä 1,5 milj. eurolla rahoitettiin ravinteiden kierrätystä tukevat hankkeet maatalouden ravinnekierron ja energiatuotannon fasilitointiin, turkislannan kierrätykseen, ravinteiden kierrätyksen tilastoinnin parantamiseen sekä kierrätysteemojen edistämiseen maatalousalan oppilaitoksissa. Fasilitointihankkeeseen saatiin 600 000 euroa TEMltä.

Vuosina 2020-2021 on kokeilurahoituksen kautta rahoitettu yhteensä 24 hanketta 4 milj. eurolla. Vuodelle 2022 oli alun perin suunnattu 1 milj. euroa. Toimijakentän kiinnostus rahoitusta kohtaan on ollut vilkasta ja ensivuodelle ehdotettu 1 milj. euron lisärahoitus mahdollistaa rahoituksen jatkumisen vielä ensi vuonna 2 milj. euron suuruisena.

Vieraslajien torjunnan tehostaminen

Hallitusohjelman mukaisesti vieraslajien torjunnan tehostamiseen esitetään momentille 30.40.22. 0,595 milj. euroa vuodelle 2022.

Haitalliset vieraslajit ovat maailmanlaajuisesti yksi merkittävimmistä uhkatekijöistä luonnon monimuotoisuudelle. Luonnon monimuotoisuuden vähenemisen hidastamiseksi ja estämiseksi EU:n vuonna 2020 hyväksymä biodiversiteettistrategia edellyttää vieraslajeihin kohdistuvia torjuntatoimia kaikissa jäsenmaissa, ja maailmanlaajuiset vuoteen 2030 ja 2050 ulottuvat uudet biodiversiteettitavoitteet edellyttävät kaikilta maailman mailta yhteisiä ponnistuksia myös vieraslajien haittavaikutusten torjuntaan; tähän luonnon monimuotoisuuden häviämistä estävään työhön maailman valtioiden päämiehet ovat osoittaneet poliittisen tukensa.

Myös Suomessa vieraslajit ovat yhä edelleen kasvava uhka sekä luonnolle että luonnonvarojen kestävälle hyödyntämiselle, elinkeinoille ja yhteiskunnan ja ihmisten hyvinvoinnille. Siksi on erityisen tärkeää, että talousarviossa edelleen osoitetaan haitallisten vieraslajien torjuntaan rahoitusta. Myös hallitusohjelman mukaisesti vieraslajien torjuntaa on tehostettava (HO 2019), joten nykyisiä toimenpiteitä tulee jatkaa ja uusiin toimenpiteisiin tulee ryhtyä entistä laajemmin.

Voimassa oleva sekä EU:n että kansallisen tason vieraslajilainsäädäntö edellyttää Suomelta haitallisten vieraslajien aiheuttamien riskien hallintaa. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa haitallisten vieraslajien torjuntaan liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanosta. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön hyväksymien haitallisia vieraslajeja koskevien hallintasuunnitelmien avulla ohjataan vieraslajilainsäädännön kustannustehokkaaseen toimeenpanoon.

Vieraslajilainsäädännön mukaisten tehtävien tarkoituksenmukainen toimeenpano edellyttää valtakunnallista koordinointia sekä erityisesti tehokasta tiedonvälitystä ja viestintää, joita on vahvistettu vieraslajien torjuntaan kohdistetuilla resursseilla ELYIssä ja LUKEssa. Resursseilla huolehditaan myös vieraslajilainsäädännön mukaisten valvonta-, torjunta- ja seurantatoimien kehittämisestä. Vieraslajiresursseja kohdistetaan etenkin myös vieraslajien torjuntaa edistäviin hankkeisiin, erityisesti toteuttaen vieraslajeja koskevien hallintasuunnitelmien mukaisia toimenpiteitä.

Vieraslajilainsäädännön toimeenpanolla on työllistävää vaikutusta. Vieraslajilainsäädännön toimeenpano lisää yrityksiltä hankittavia torjunta- ja hävityspalveluita sekä asiantuntija- ja neuvontapalveluiden kysyntää, samalla kannustaen myös uusien yritystoimien perustamiseen.

3.2. Muut luonnonvara- ja biotalouden kokeilu- ja kehittämistoimet

Biotalousstrategian toimeenpanoa tukevat hankkeet

Biotalousstrategian toimeenpanoa tukeviin kehittämishankkeisiin oli käytettävissä noin 1,5 milj. euroa vuonna 2021. Rahoitusta on myönnetty mm. metsäbiotalouden edistämiseen (metsänomistajaselvitys, luonnontuotealan liiketoiminnan kehittämistä koskeva selvitys), vesiliiketoiminnan edistämiseen (vesiliiketoiminta kasvualaksi), bioenergian käytön edistämiseen (metsähake energiaturpeen korvaajana, biohiilen valmistus ja käyttö turvetta korvaavana tukipolttoaineena), EU:n metsä- ja ilmastopolitiikan vaikutusten (LULUCF) ja suomalaisen metsäntutkimuksen kansainvälisen aseman sekä EU:n lannoiteasetuksen arviointiin. Lisäksi rahoitusta on käytetty Suomen biotalousstrategian päivityksen edellyttämien taustaselvitysten, alueellisten biotalousfoorumien ja viestinnän toteuttamiseen ja biotaloutta koskevan rahoitustietokannan päivittämiseen.

Vuoden 2022 valtion talousarvion määrärahoilla tuetaan Suomen päivitetyn biotalousstrategian toimeenpanoa painottaen oikeudenmukaista siirtymää, biotalouden arvonlisän nostamista sekä uusien tuotteiden kehittämistä ja ratkaisujen kehittämistä.

Metsästrategian toimeenpanoa tukevat hankkeet

Kansallista metsästrategiaa 2025 (KMS) toteutetaan hanketoiminnan kautta. Maa- ja metsätalousministeriö järjesti loppuvuodesta 2020 avoimen hankehaun, jossa haettiin metsätilojen omistusjärjestelyjä ja eri tavoitteiden yhteensovittamista kokonaiskestävyys huomioiden edistäviä hankkeita. Haun kautta käynnistettiin kuluvana vuonna kolme hanketta (sujuvaan metsänomistukseen 2025, monitavoitteisen metsätalouden tulevaisuuden neuvontamenetelmät, ja tavoitteiden yhteensovittaminen metsien hoidon ja käytön päätöksenteossa). Niiden jatkorahoitusosuus vuoden 2022 osalta on noin 0,5 milj. euroa edellisvuoden tavoin.

Momentilta rahoitetaan myös muita KMS-hankkeita sekä ylläpidetään ja kehitetään metsänhoidon suosituksia. Vuonna 2022 on tarkoitus jatkaa muita käynnissä olevia hankkeita noin 400 000 eurolla (monimetsä, työkaluja ja menetelmiä metsien käytön vesistö- ja ilmastovaikutusten torjuntaan, sekä puun ja kuoren välissä) sekä rahoittaa metsänhoidon suosituksia noin 180 000 eurolla. Metsästrategian päivitys alkaa vuoden 2022 aikana.

Kansallisen metsästrategian tavoitteita on toteutettu myös osana maankäyttösektorin ilmastokestävät toimenpiteet –kokonaisuutta.

Kotieläinten ruokinnan päästöjä vähentävien rehun lisäaineiden kehitys ja selvitykset

Kotieläintuotannon kasvihuonekaasupäästöistä merkittävä osuus on peräisin märehtijöiden tuottamasta metaanista. Menossa on runsaasti tutkimusta keinoista, joilla voitaisiin vähentää metaanin muodostumista pötsissä. Perinteisempien ruokinnallisten keinojen lisäksi uusin ehdotettu keino ovat lisäaineet. Rehuja koskeva lainsäädäntö on harmonisoitu EU:ssa, joten rehun lisäaineet hyväksytään Unionin tasolla. Tähän mennessä kahta lisäainetta on haettu metaanin vähentämiseen ja odotettavissa on, että ensimmäinen näistä hyväksyttäisiin vuoden 2022 kuluessa.

Vuoden 2022 valtion talousarvioesityksessä on osoitettu ilmastoystävällisten rehujen kehitykseen ja tarvittaviin selvityksiin 0,7 miljoonaa euroa. Maa- ja metsätalousministeriö järjestää Hiilestä kiinni –ohjelmassa täydentävän avoimen haun hankkeista, joissa selvitetään ruokinnallisten keinojen vaikuttavuutta kasvihuonekaasujen vähentämiseksi, sekä ohjauskeinoja ja kannusteita, joilla ilmastoystävällisten rehujen valmistusta ja käyttöä voitaisiin edistää.