Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle 3.5.2022
Asia: 1119/00 00 02 00/2022
E 41/2022 vp Valtioneuvoston selvitys: Tiedonanto ruokaturvan takaamisesta ja elintarvikejärjestelmien resilienssin vahvistamisesta

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Csaba Jansik, erikoistutkija

Johdanto

Euroopan Komissio on julkaissut 23.3.2022 COM(2022) 133 tiedonannon liitteineen elintarviketurvan varmistamisesta ja elintarvikejärjestelmien häiriönsietokyvyn vahvistamisesta. Tiedonantoa MMM on kommentoinut ja tehnyt sisällöstä yhteenvedon 8.4.2022 päivätyssä muistiossaan. Tiedonannossa luetellaan lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpiteet laajan kustannuskriisin ja Venäjän aloittaman hyökkäyssodan maailman ruokamarkkinoille aiheuttamien vaikutusten lieventämiseksi.

EU:n tiedonanto

Tiedonannon liitteenä on markkinakehityksen tilastoihin perustuva hyvä tilannekatsaus, jossa muun muassa verrataan nykyistä tilannetta markkinakauden 2007/08 kriisiin. On kuitenkin muistettava, että vaikka hyödykkeiden varastot olisivatkin nyt kokonaisuudessaan korkeammat, ne ovat kertyneet loppukäyttäjämaihin kuten Kiinaan tai Lähi-itään ja viejämaiden varastot ovat hälyttävän matalia. Molemmat kriisit ovat pohjimmiltaan tarjontashokkeja, mutta vuoden 2008 jälkeen tarjonta palautui nopeasti normaalitasolleen, sen sijaan nykykriisin tarjontashokista on tulossa pitkäaikainen. Ei voida olettaa Ukrainan palaavan vähintään kahden tulevan markkinakauden aikana viljan ja öljykasvien ulkomaankauppaan tuhotun infrastruktuurin ja pitkittyneen konfliktin takia. Mustallamerellä rahtiliikenne on sodan varjostamana erittäin kallista ja epävarmaa, kun kansainväliset viljakauppayhtiöt ovat pysäyttäneet toimintansa Venäjällä, eikä merirahdille ole monesta syystä edellytyksiä Ukrainasta.

Liitteen analyysi tarjoaa tarkan ja perusteellisen luettelon Ukrainan ja Venäjän merkityksen maailman tuotannossa ja ulkomaankaupassa vehnän, ohran, maissin sekä auringonkukan ja sen tuotteiden osalta. Tiedonannossa on hyvin tunnistettu poikkeuksellisen suuri tarve EU:n vilja- ja öljykasvituotannon lisäämiselle sekä maailman tarjontakriisin helpottamiseksi että oman rehutuontitarpeen (maissin ja öljykasvien) vähentämiselle, mutta tiedonannossa luetellut linjaukset ja EU:n kahden viime kuukauden aikana osoittamat toimenpiteet eivät osoita riittävää joustavuutta ja venymiskykyä äärimmäisen vakavan tilanteen vaatimalla tavalla.

Päätös ekologisen alan (EFA) käyttöönotosta maailman vilja- ja öljykasvimarkkinoille Ukrainan ja Venäjän aiheuttaman tyhjiön lieventämiseksi on oikean suuntainen huojennus. EU:n EFA ala on noin 2,3 miljoonaa hehtaaria, lisää käyttämätöntä peltoalaa löytyy noin 2 miljoonaa hehtaaria ns. matalan tuottavuuden aluetta (”low productive area”) sekä n. 2,4 milj. ha tuotantoon soveltumatonta aluetta (”non-productive area”). Päätös EFA alan käyttömahdollisuuksista tuli hieman liian myöhään Keski-

Euroopan kevätkylvöjen kannalta. Tuotantoa lisäävä päätös olisi ollut esimerkiksi maatilojen kolmen kasvin viljelyvaatimuksen keskeyttäminen kasvukauden 2022/23 ajalle. Se olisi mahdollistanut aluekohtaisesti tuotannon, esimerkiksi viljan tai öljykasvien, nopean lisäyksen tehokkaammin.

Ukrainan ja Venäjän yli kahden miljoonan tonnin auringonkukkarouheen viennin tyrehtyminen EU:hun on yksi konkreettisista haasteista. Tämän paikkaaminen EU:n omalla tuotannolla olisi vaatinut vähintään miljoona hehtaaria lisää pinta-alaa auringonkukalle. Ala olisi ollut saatavilla auringonkukan vakiotuottajamaissa kuten Bulgariassa, Romaniassa, Unkarissa, Espanjassa ja Ranskassa, mikäli kolmen kasvin viljelyvaatimuksesta olisi joustettu. Näin ei tapahtunut. Lisäksi kylvösiemenestä muodostui pullonkaula, koska miljoonalle hehtaarille tarvittavasta kylvösiemenestä vain 30% oli tarjolla EU:n ehtojen mukaisesti. Loput 70% oli peitattu EU-hyväksymättömällä aineella ja myyty Ukrainaan, mutta sitä ei ehditty sinne toimittaa. Siellä tätä kylvösiementä ei kuitenkaan ole mahdollista tänä keväänä käyttää, joten EU:n pelloille kylvettynä sillä olisi saatu tarvittava lisäsato, mikäli kertapoikkeuslupa olisi kylvösiemenerän käytölle saatu. Tätäkään poikkeuslupaa ei saatu. Lopulta EU saattaa tämän erän verran, eli yli kahden miljoonan tonnin kysynnällään rasittaa maailman öljykasvirouheen (auringonkukka, rapsi, soija) markkinoita.

Sodan aiheuttama elintarvikekriisi osoitti puutteita EU:n lainsäädännössä. EU:lla pitäisi olla käytettävissään äkillisiä ja ennalta ennustamattomia elintarvikehuoltovarmuutta vaarantavia tilanteita varten mahdollisuus välittömään päätöksentekoon ja reaktioon. EU:n tulisi lakisääteisesti varmistaa Euroopan omaa tai maailman ruokahuoltoa vakavasti vaarantavan kriisin sattuessa mahdollisuus poiketa yhden kasvukauden ajaksi kerralla pitkäaikaisesta politiikastaan niin paljon, että lievennysten aikaansaamalla ruoantuotannolla olisi aito vaikutus kriisiin ratkaisuun. Poikkeuspäätökset tulisi olla mahdollista antaa nopeasti kasvukaudelle kerrallaan vain akuutin kriisin hoitamiseen. Tiedonannossa todetaan maailman tarvitsevan huomattavan paljon lisää ruokaa. Jäsenmaiden lainsäädäntö ja käyttömuodot ovat osittain rajoittamassa EFA alueiden käyttöönottoa.

Lyhyen aikavälin humanitaarisen avun merkitys jää pienemmäksi kuin mitä EU:n mahdollinen viljan ja öljykasvien tuotannon lisäys tarjoaisi. Kansainvälisten kauppasuhteiden toimivuus on maailman ruokaturvan olennainen ehto ja on oikeaa odottaa kaikilta ruoan viejämailta osallistumista nykytilanteen vakauttamiseen. Voidaan myös kysyä, kuinka realistista on olettaa maailman valtioiden toimivan WTO:n hengessä. WTO:n edistämät monikansalliset sopimukset ovat jo kauan sitten vaihtuneet bilateraalisten suhteiden dominoimaan järjestelmään ja alkuperäisten laajojen neuvottelukierrosten merkitys on vähentynyt.

EU:n sisämarkkinoiden vakauttamiseksi on esitetty hyviä välineitä. Yksityisten varastojen seurantajärjestelmä lisäisi markkinoiden läpinäkyvyyttä. Komission ehdottama 500 miljoonan euron tukipaketti on tarpeen avustamaan EU:n viljelijöitä, mutta on epävarmaa, ehditäänkö pelastaa kassakriisin takia konkurssin partaalla olevia yrityksiä riittävän nopeilla tukikelpoisuus- ja jakoperusteiden linjauksilla. Tukipaketin määrä on vähäinen esimerkiksi jäsenmaiden tarjoamiin kansallisiin tukipaketteihin verrattuna. EU:n kriisirahaston tulisi olemaan tarpeeksi suuri, jotta sillä saadaan aikaan todellinen vaikutus yhden kasvukauden aikana. Lisäksi sille on luotava oma nopeasti toimiva maksatuslainsäädäntö.

Pitkän aikavälin toimenpide-ehdotuksissa on paljon nykyisen kriisin aikaansaamia linjauksia. Esimerkiksi typpilannoitteiden valmistuksessa vetypohjaiseen eli vihreään ammoniakkiin siirtyminen

on tulevaisuuden välttämättömyys, kunhan on tarjolla riittävän edullisesti ja runsaasti uusiutuvalla tavalla tuotettu energiaa. Maaperän ravinteiden entistä monipuolisempi varmistaminen lannalla, teollisuuden sivuvirroilla, typpeä sitovien kasvien kuten palkokasvien lisäämisellä on myös tarpeellista. Lisäksi EU:ssa tarvitaan palkokasvien tuotannon kasvua sekä täydennysvalkuaisrehun omavaraisuuden nostamiseksi että kasviproteiinituotteiden raaka-aineeksi.

Suomen ruokaturvan ja mahdollisten toimenpiteiden arviointi

Suomen vastuu nykyisessä herkässä maailmanmarkkinatilanteessa on – aivan yhtä lailla kuin EU:n vastuu – kaksipuolinen. (1) Yhtäältä kotimaan elintarvikeketjun on varmistettava elintarviketarpeemme mahdollisimman kattavasti. Mitä korkeampi omavaraisuusasteemme on, sitä vähemmän rasitamme lisäkysynnällä maailman niukkaa tarjontaa. (2) Toisaalta Suomen on pyrittävä lisäämään elintarviketarjontaa maailmanmarkkinoilla ja tällä tavalla lieventämään kriisin vaikutuksia.

(1) Suomen oman elintarviketarpeen varmistaminen

Suomen omavaraisuus on hyvällä tasolla – yli tai lähellä 100% – useammassa kriittisessä tuoteryhmässä, kuten viljat, liha ja maito. On myös sellaisia tärkeitä tuoteryhmiä, joiden omavaraisuus on matala, kuten kala tai täydennysvalkuaisrehut, mutta joiden tilanteeseen on mahdollista vaikuttaa lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä.

Kala. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vaikuttanut monin tavoin nopeasti kalatalouteen. Yli 40 % Suomen kalatalouden viennistä menetettiin jo ensimmäisen kahden viikon aikana, kun vienti Venäjälle, Valko-Venäjälle ja Ukrainaan tyrehtyi. Suurin menetys oli kalarehujen Venäjän viennin pysähtyminen, joka on johtanut kotimaisen kalarehutuotannon ongelmiin. Polttoaineiden raju hinnan nousu ajoi meri- ja sisävesialueiden troolikalastuksen kannattavuuskriisiin ja myös muiden kalastusmuotojen kannattavuus heikkeni. Rehuraaka-aineiden ja energian hinnan nousu nostaa myös kalankasvattajien kustannuksia. EU:n mahdollistamat kustannustuet ovat tulleet tarpeeseen, mutta kalatalouden osalta enimmäistuen määrä (35 000 €) on vaikeassa tilanteessa esimerkiksi troolikalastajille aivan liian pieni menetyksiin nähden. Akuutimpana ongelmana on Venäjän markkinoille tarkoitetut kalanpoikaset, joille on vaikea löytää kasvatuspaikkoja Suomesta, koska ympäristöluvat rajoittavat kasvatustuotantoa. Uusin ongelma on tuontilohen maailmanmarkkinahinnan poikkeuksellinen nousu, joka nostaa merkittävästi kalan vähittäishintaa Suomessa ja vähentää kalan kysyntää.

Kalan omavaraisuus on vuosien mittaan heikentynyt, koska kotimainen tuotanto on kireän ympäristöluvituksen vuoksi vähentynyt samaan aikaan kun lohen tuonti on lisääntynyt. Enää 28 prosenttia Suomessa kulutetusta kalasta (sisältää vapaa-ajan kalastuksen) ja vajaa viidennes kaupallisesta kalasta on kotimaista. Kotimainen kalan kulutus on siten pääosin tuodun kalan varassa ja lohen maailmanmarkkinahinta vaikuttaa suoraan kotimaisen kalan tuotannon kannattavuuteen. Kotimaisen tuotannon nosto vähentäisi riippuvuutta tuontikalasta ja maailmanmarkkinoista sekä parantaisi kalan omavaraisuutta ja huoltovarmuutta.

Kala on kriisitilanteissa tärkeä kotimainen uusiutuva ja hajautettu proteiinivaranto. Sen hyödyntäminen edellyttää elinvoimaista kotimaista alkutuotantoa, joka voi kasvaa ja vastata kalan kysynnän kasvuun. Tällä hetkellä Suomessa on runsaasti Venäjän markkinoille tarkoitettuja ylimääräisiä kalanpoikasia ja kalarehua samalla kun tuontilohen (Suomen pääkalatuote) hinta on

tuplaantunut. Poikaset voitaisiin sijoittaa kotimaisiin laitoksiin ja kasvattaa niistä merkittävä määrä ruokakalaa. Tämä ratkaisisi sekä poikasiin että kalarehuihin liittyvän ongelman ja parantaisi merkittävästi kohtuuhintaisen kotimaisen eläinproteiinin tarjontaa. Tämä edellyttäisi kriisitilanteissa määräaikaisia joustoja ympäristölupiin. Ympäristölainsäädäntö ei nykyisellään tunnista elintarvikehuollon tarpeita ja Suomen lainsäädäntö on kriisitilanteissakin hyvin joustamaton (koronapandemian aikana joustoja myönnettiin mm. Ruotsissa ja Ahvenanmaalla). Koronapandemia ja Ukrainassa käytävä sota osoittavat, että tarvitaan joustavampaa kansallista lainsäädäntöä ja EU-tason ohjausta, jotta kriisien aiheuttamat ongelmat voidaan järkevästi ratkoa ja huoltovarmuutta ylläpitää.

Täydennysvalkuaisrehut. Öljy- ja palkokasveista sekä sivuvirroista saatavan valkuaisrehun osalta Suomen omavaraisuus on vain 20%. Öljykasvien rouheiden tuonnin rakenteessa huolestuttavinta on ollut sen maantieteellisen jakauman kehittyminen. Kaikkien rouheiden tuonnissa Venäjä on saavuttanut tasaisesti kasvavan osuuden viimeisten vuosien aikana. Vuonna 2021 yli 36% rapsirouheen, 29% soijarouheen ja 100% auringonkukkarouheen tuonnistamme oli peräisin Venäjältä. Kaiken kaikkiaan 409 000 tonnin öljykasvien rouheesta 141 000 tonnia tuotiin Venäjältä.

Täydennysvalkuaisten omavaraisuuden kannalta tärkein kysymys vuonna 2022 on, kuinka hoidetaan öljykasvirouhetuonnistamme pois pudonnut yli kolmannes. Yksi ratkaisu olisi kotimaan käytön vähentäminen. Karjatilojen nurmisäilörehuvaltainen ruokinta mahdollistaa väkirehujen ja sitä kautta myös rapsirouhevolyymien vähentämisen, mikäli tilat onnistuvat tuottamaan hyvälaatuista, korkean valkuaisen säilörehua. Ratkaisu johtaisi keskituotosten ja maidon valkuaispitoisuuden laskuun. Maitotilat ovat myös huolissaan yksipuolistuvan ruokinnan mahdollisista vaikutuksista lehmien terveyteen. Vastaavaa joustomahdollisuutta ei kuitenkaan löydy sika- ja siipikarjatilojen ruokinnasta. Toinen ratkaisuvaihtoehto olisi kotimaisen raakavalkuaisen tuotannon nostaminen. Vaikka palkokasvien pinta-aloissa on näkyvissä kasvua, rypsin ja rapsin pinta-alat Suomessa ovat edelleen varsin vaatimattomia tarpeeseen nähden. Öljy- ja palkokasvien ja keskimääräisiä paremmat keskisadot voivat tuoda osittaista helpotusta tilanteeseen. Kolmas ratkaisu on etsiä Venäjän pois jäänyttä rouhetuontia vastaavia eriä muilta mailta. Ongelma on se, että öljykasvien rouhemarkkinoilla kysyntä ylittää sekä maailman että Euroopan tasolla huomattavasti tarjonnan, mikä tarkoittaa entisestään nousevia hintoja.

Maatalouden tuotantopanokset. Rehun lisäksi Suomi on useammasta maataloustuotantoon tarvittavasta tuotantopanoksesta erittäin tai kohtalaisen tuontiriippuvainen. Typpilannoitteiden raaka-aineista ja kasvinsuojeluaineista 100%, primäärienergiasta 65% ja kylvösiemenistä kasveittain vaihtelevat osuudet tulee ulkomailta. Koneiden, laitteiden ja varaosien riippuvuus ulkomaisista toimittajista on myös korkea. Ulkomaisen sesonkityövoiman merkitys on ollut suuri avomaan puutarhatuotannossa, kasvihuonetuotannossa ja sekamuotoisessa tuotannossa. Suomen lainsäädännössä kadmiumrajat ovat erittäin tiukat, mikä voi estää maailmalta ostettavan NPK-lannoite-erien tuontia. Näistäkin pitäisi tarvittaessa pystyä joustamaan EU:n lainsäädännön tasolle yhden kasvukauden ajaksi poikkeustilanteissa. Suomessa olisi mahdollista jäteveden puhdistuslaitoksissa ottaa ilmakehään haihdutettu typpi nopeasti hyötykäyttöön.

Osa näistä riippuvuuksista joudutaan katkaisemaan tai uudelleen järjestämään välittömästi. Täydennysvalkuaisrehujen edellä mainitun esimerkin lisäksi, 63% energiasta, 80% ammoniakista ja

80% kaliumista on tuotu Venäjältä ja Valko-Venäjältä. Sesonkityövoimasta ukrainalaisten osuus on ollut merkittävä.

(2) Suomen roolin kasvattaminen elintarvikeviennissä

Suomi voisi osallistua maailmanlaajuiseen markkinatilanteen vakauttamiseen myös ruokavientiä lisäämällä. Kriisin huojentamiseen soveltuu ensisijaisesti edullisia elintarvikkeita. Suomen viljelyolosuhteet eivät mahdollista leipävehnän tuotannon lisäämistä järjestelmällisellä tavalla yli oman tarpeen. Sadon onnistuessa leipävehnän vienti on ollut mahdollista vain ajoittain. Sen sijaan kauran ja kauratuotteiden viennissä on onnistuttu vuosikymmenien ajan. Kauraa on viety 300-400 tuhatta tonnia ja kaurahiutaleiden vienti on kasvanut nopeasti viime vuosina. Myllykauratuotteiden – hiutaleiden ja jauhojen – vienti kaksinkertaistui vuosien 2015-2021 välillä 15 tuhannesta tonnista 30 tuhanteen tonniin. Rakenteilla oleva valtion yhtiön uusi kauramylly lisää hiutaletuotantokapasiteettia yli 70 tuhannella tonnilla ensi vuoden aikana. Suomelle tarjoutuu kauran kautta mahdollisuus osallistua – vaikka maailman mittakaavassa pienillä volyymeilla – maailman ruokakriisin lieventämiseen. Kaurahiutale on edullinen mutta samalla terveellinen ja ravitseva elintarvike, jolla olisi mahdollisuus osallistua myös ruoka-apuohjelmiin.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat: erikoistutkija Csaba Jansik, erikoistutkija Jari Setälä ja tutkija Kaija Saarni.

Kirjallisuus:
Jansik, C., Huuskonen, H., Karhapää, M., Keskitalo, M., Leppälä, J., Niemi, J., Niskanen, O., Perttilä, S. & Rinne, M. 2021. **Maatalouden tuotantopanosten saatavuuden riskit : Kriiseihin varautuminen ruokahuollon turvaamisessa.** Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 76/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 98 s. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-300-8