Luonnonvarakeskus

27.9.2022

Aihe: HE 165/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tiettyjä pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskeviksi laeiksi ke 28.9.2022 klo 10

Eduskunta
Eduskunnan Maa- ja metsätalousvaliokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Olli Niskanen

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin merkittävästi vaikuttavasta EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta (CAP), sen suunnasta ja sisällöstä vuoteen 2027 saakka päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen kesäkuussa 2021. Syntynyt sopimus luo perustan vuonna 2023 alkavalle uudistetulle, yhteiselle maatalouspolitiikalle, joka pyrkii lisäämään kunnianhimoa erityisesti maatalouden ympäristö- ja ilmastoasioissa. CAP:n perusrakenne säilyy ennallaan vuosina 2023–2027. CAP-toimenpiteet jaetaan edelleen kahteen eri pilariin – maataloustukirahaston suorien tukien ykköspilariin sekä maaseudun kehittämis- ja ympäristöohjelmien kakkospilariin. Uudistuksen myötä otetaan kuitenkin käyttöön uusi toimeenpanomalli, joka siirtää enemmän valtaa ja vastuuta jäsenvaltioille ja edellyttää niiden laativan omat kansalliset strategiasuunnitelmansa maatalouspolitiikan toteuttamiseksi. Suomen kansallinen strategiasuunnitelma EU:n maatalouspolitiikan uudistuksen toteuttamiseen vuosina 2023–2027 vahvistettiin valtioneuvostossa 16.12.2021. Tämän pohjalta hallitus on valmistellut esityksen eduskunnalle tiettyjä pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskeviksi laeiksi vuosille 2023–2027.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi laki sekä EU:n maataloustukirahaston kokonaan rahoittamista tukijärjestelmistä että maaseuturahaston osarahoittamista korvauksista, jotka sisältyvät Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmaan. Esitys käsitellään osana valtion vuoden 2023 talousarvioesitystä. Laissa säädettäisiin myönnettävien tukien ja korvausten toimeenpanosta, eri viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta, tuen hakumenettelystä, tukihakemuksen käsittelystä, päätöksenteosta, valvonnasta sekä tuen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. Tässä Luonnonvarakeskuksen lausunnossa keskitytään tarkastelemaan esityksen pääasiallisia taloudellisia ja tuotannollisia vaikutuksia maataloudessa sekä esitettyjen ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden vaikuttavuutta.

2 Lausunto

Suomi saa rahoituskaudella 2023–2027 käytettäväksi maataloustukirahaston suorien tukien rahoitusosuutta keskimäärin 523 miljoonaa euroa vuodessa ja maaseuturahaston rahoitusosuutta 355 miljoonaa euroa vuodessa. Maaseuturahaston kansallinen vastinrahoitus, mikä sisältää valtion, kuntien tai muiden julkisten tahojen rahoitusta, on yhteensä 466 miljoonaa euroa vuodessa. Tämän myötä yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia tukia maksetaan Suomessa vuosina 2023–2027 keskimäärin 1 344 miljoonaa euroa vuodessa. Vuosina 2014–2020 näitä tukia maksettiin jonkin verran enemmän, keskimäärin 1 423 miljoonaa euroa vuodessa.

EU:n kokonaan tai osittain rahoittamien tukien lisäksi maatiloille maksettiin vuosina 2014–2020 kansallista tukea keskimäärin 324 milj. euroa. Kansallisten tukien lakia ehdotetaan ajantasaistettavan uuden CAP määritelmien osalta, mutta järjestelmä säilyisi periaatteiltaan nykyistä vastaavana. Kansallisella maataloustuella säilyisi siten edelleen keskeinen rooli maatalouden kilpailuedellytysten turvaamisessa maan eri osissa ja tuotantosuunnissa. Kansallinen tuki on pääosin maitolitrojen, nautaeläinten lukumäärien ja eräiille viljelykasveille viljeltyjen hehtaarien perusteella maksettavaa tukea, joten se vaikuttaa suoremmin ja enemmän viljelijöiden tuotanto- ja investointipäätöksiin kuin maatilan hallinnassa olevien peltohehtaarien perusteella maksettavat tuet, joita on pääosa Suomessa maksettavista maataloustuista. Kansallisilla tuilla (samoin kuin investointituilla) on siten erityisesti maidon- ja naudanlihantuotantoon enemmän vaikutusta kuin muilla maataloustuilla.

CAP-perustulotuen saaminen pohjautuisi jatkossa tukikelpoiseen alaan ilman tukioikeuksia. Tukioikeuksien hallinnoimiseksi käytettävää rekisteriä tai kansallista varantoa ei tarvittaisi eikä myöskään tukioikeuksien siirto- ja käyttösääntöjä. Edelleen kuitenkin tarvitaan korvauskelpoisuuden ja muiden lohkokohtaisten ominaisuuksien rekisteri osana peltolohkorekisteriä, joten hallinnollinen taakka ei välttämättä merkittävästi vähenny. Ehdollisuus puolestaan korvaa nykyisen täydentävien ehtojen järjestelmän. Ehdollisuuteen kuuluisi nykyisiä täydentävien ehtojen ja suorien tukien viherryttämistuen vaatimuksia osin ennallaan, osin muutettuna. Peltolohkorekisterin vaatimuksiin on myös lisätty tulevalle rahoituskaudelle nykyiseen ohjelmakauteen verrattuna muun muassa ehdollisuuden hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevan toimen-pidevaatimuksen mukaisten turvemaiden sijainnin vieminen peltolohkorekisteriin. Tämä tarkoittanee sitä, että tietyt lohkot määriteltäisiin pysyvästi turvepelloiksi. Tämä mahdollistaisi jatkossa turvepeltoihin erikseen kohdistuvat politiikkatoimet, mutta aiheuttaisi haasteita, miten määrittelyn kanssa toimitaan, esimerkiksi tilanteessa, jossa lohkolla on sekä turvemaata että kivennäismaata. Ohutturpeiset pellot voivat ajan myötä ja useiden kyntämisten jälkeen luokittua maanäytteiden perusteella kivennäismaiksi, jos orgaanista aineista on alle 40 % maa-aineksesta. Ajan myötä tulee siten tarvetta päivittää peltolohkojen maalajitietoja. Määrittelyllä voi olla vaikutusta pellon (vakuus)arvoon.

EU:n maatalouspolitiikkauudistuksen valmistelun yhteydessä on korostettu aiempaa vahvempaa ympäristö- ja ilmastopainotusta. Perustulotukea saadakseen viljelijän tuleekin täyttää nykyistä tiukemmat ympäristövaatimukset. Ehdollisuusvaatimukset tukien saamiseksi mahdollistavat jossain määrin korkeampien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisen, joskin ilmasto-tavoitteiden osalta vain vähäisessä määrin. Lisäksi osa nykyisin maksetusta CAP-tuesta siirtyy osaksi vapaaehtoista ekojärjestelmää. Tämä johtaa siihen, että nykyisen tukitason säilyttäminen vaatii tuottajan osallistumista ekojärjestelmään ja siihen kuuluvien toimenpiteiden toteuttamista. Nykyisen tukitason saavuttaminen vaatii näin ollen nykyistä enemmän tekemistä tilatasolla. Ekojärjestelmän toimet on kuitenkin suunniteltu niin, että ne ovat mahdollisimman laajan viljelijäjoukon valittavissa.

Luonnonvarakeskus teki strategiasuunnitelmaluonnoksesta vaikuttavuusarvion (https://mmm.fi/cap27/ymparistovaikuttavuusarvio) uusien ja nykyisestä kiristyvien ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden sekä kasvavien tavoitepinta-alojen kokonaisvaikuttavuudesta maatalouden ympäristökuormituksen pienentämiseen. Tämä maa- ja metsätalousministeriölle tehty arvio perustui aiempaan tutkimustietoon eri ympäristö–ilmastotoimien ominaisvaikuttavuudesta. Tehdyn

arvion mukaan CAP-suunnitelman toteuttamisen arvioidaan vähentävän jonkin verran maatalouden vesistökuormituksen päästöjä sekä typpikuormituksen että liukoisen fosforin ja partikkelifosforikuormituksen osalta. Myös peltojen eroosion arvioidaan vähenevän. Luonnon monimuotoisuuden arvioidaan lisääntyvän, mutta vaikutus vaihtelee eliöryhmien ja vaikuttavuusluokkien välillä.

Maatalouden kasvihuonekaasupäästöjenkin arvioidaan hieman vähentyvän uusien ja nykyisestä kiristyvien toimenpiteiden ja suurempien tavoitepinta-alojen ansiosta. Maataloussektorin kasvihuonekaasupäästöt vähenevät vuositasolla noin 76 kt CO2 ekv/v ja LULUCF-sektorin noin 806 kt CO2 ekv/v verrattuna nykyisen ohjelmakauden 2014–2021 politiikan jatkamiseen. Tämä noin 880 kt CO2 ekv/v päästöjen vähennys on kuitenkin vain noin 5,5 prosenttia maatalouden kasvihuonekaasupäästöistä (16 miljoonaa tonnia CO2 ekv. vuonna 2019).

Koska EU:n maksamien tukien tasossa eikä myöskään tukien saamisen ehdoissa tapahdu käsillä olevan esityksen mukaan erityisen suuria muutoksia, Luonnonvarakeskus arvioi maataloustuotannon tason säilyvän Suomessa tulevina vuosina kutakuinkin samalla tasolla kuin tällä hetkellä. EU-tuen muutoksilla yksinään ei ole suurta vaikutusta myöskään maatilojen tulokehitykseen, mikäli myös kansallisen tuen oletetaan säilyvän ennallaan. Maatilojen tulokehitys riippuu tukikehitystä enemmän markkinoista, eli maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä. Maataloustuote- ja panosmarkkinoilla eletään puolestaan nykyisin nopeiden muutosten aikaa. Suuret hintavaihtelut ovat tulleet osaksi markkinoiden jokapäiväistä toimintaa. Pienetkin viestit saatavuuden tai satonäkymien muutoksista heijastuvat nopeasti maailmanmarkkinahintoihin ja sitä kautta tuotantopanos- ja tuottajahintoihin myös Suomessa. Erityisesti tuotantopanosten hintojen nopea nousu on aiheuttanut viime vuoden aikana suuria taloudellisia vaikeuksia maatiloilla.

Maatalouden rakenne- ja tuottavuuskehityksen nopeuteen EU:n maatalous-politiikkauudistuksella on hyvin vähän vaikutusta. Maatilojen määrä on vuodesta 1995 laskenut vuosittain keskimäärin lähes kolmen prosentin vauhtia. Toistaiseksi ei ole merkkejä siitä, että rakennemuutos olisi pitkällä aikavälillä hidastumassa. Erityisesti päätoimisessa kotieläintuotannossa rakennekehitys ja yksikkökoon kasvu jatkuu nopeana. Mikäli kotieläintilojen määrä alenee nykyistä nopeutta vuoteen 2027, kotieläintilojen määrä laskee noin 7 000 tilaan, kun vuonna 2021 kotieläintiloja oli noin 10 000. Tilojen lukumäärän alenemisesta huolimatta kotieläintuotannon määrän ei ennakoida Suomessa juuri muuttuvan tulevien vuosien aikana. Myös käytössä olevan peltoalan määrän arvioidaan säilyvän vakaana.

3 Yhteenveto

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja siihen rahoituskaudeksi 2021–2027 tehtävät uudistukset vaikuttavat merkittävästi Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin. Koska EU:n maksamien tukien tasossa eikä myöskään tukien saamisen ehdoissa tapahdu käsillä olevan esityksen mukaan erityisen suuria muutoksia, Luonnonvarakeskus arvioi maataloustuotannon tason säilyvän Suomessa tulevina vuosina kutakuinkin samalla tasolla kuin tällä hetkellä. EU-tuen muutoksilla yksinään ei ole suurta vaikutusta myöskään maatilojen tulokehitykseen, mikäli kansallisen tuen oletetaan säilyvän ennallaan. Maatilojen tulokehitys riippuu tukikehitystä enemmän maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä. Nykyisestä tasosta kiristyvät ehdollisuusvaatimukset tukien saamiseksi vaativat maatiloilta tosin enemmän

tekemistä ympäristötoimissa. Samalla ne edesauttavat korkeampien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamista, joskin ilmastotavoitteiden osalta vain vähäisessä määrin.

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:

Jyrki Niemi, Heikki Lehtonen, Olli Niskanen, Timo Karhula,