Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024, Teema: PL 30, ke 25.10.2023 klo 10.30 (HE 41/2023 vp)

Eduskunta
Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan maatalousjaosto

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Heikki Lehtonen

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Maatalouden ympäristönhoitoa ohjelmakaudella 2023-2027 edistävät maataloustukien yleiset edellytykset eli (1) ehdollisuuden vaatimukset kaikille maataloustukien saajille, (2) ekojärjestelmän valinnaiset toimet (3) ympäristösitoumuksen ehdot ja (4) valinnaiset ympäristösitoumukset maatila- ja lohkotasolla. Tätä kokonaisuutta voidaan kutsua maatalouden ympäristötuiksi, joilla on vaikutuksia ympäristöön.

Ehdollisuuden vaatimukset vähentävät monia maaperän kuntoon liittyviä riskejä. Useat ehdollisuuden vaatimukset tukevat maaperän hyvän kunnon säilyttämistä, mikä on sopusoinnussa ympäristönhoidon kanssa. Ehdollisuuden vaatimuksiin kuuluu vaatimus integroidusta kasvinsuojelusta ja kirjanpitovaatimus kasvinsuojeluaineiden käytöstä. Integroidussa kasvinsuojelussa yhdistellään erilaisia kasvintuhoojien torjuntakeinoja. Kasvinsuojelun perusedellytys on tarkoituksenmukainen viljelykierto. Maanpeitteeseen liittyvät vaatimukset tähtäävät vesiensuojeluun ja ovat sopusoinnussa maan kasvukunnon ja kivennäismaiden hiilivarastojen säilyttämisen kanssa. Etenkin turvemaiden osalta ja osin myös kivennäismaiden osalta ehdollisuuden vaatimukset ovat kuitenkin yksinään riittämättömiä maan hiilen säilyttämiseksi. Ehdollisuuden vaatimukset eivät edellytä turvemaiden vettämistä, nurmipeitteisyyttä tai ennallistamista, vaan sallivat turvepeltojen pitämisen kuivina kasvihuonekaasupäästöjen lähtein ä. Uusien raivattujen peltojen, jotka eivät saa ympäristöperusteisia tukia, on oltava nurmipeitteisiä, jotta ne voisivat saada CAP-pilarin 1 tukea.

Ekojärjestelmä. Ohjelmakaudella 2023–2027 on useita vapaaehtoisia toimia, joilla viljelijät voivat tuetusti edistää viljelysmaiden kasvukuntoa ja vähentää haitallisia vaikutuksia ilmakehään ja vesistöihin sekä edistää maatalousympäristön, myös viljelysmaiden, luonnon monimuotoisuutta. Ekojärjestelmätukeen kuuluvat talviaikainen kasvipeite, luonnonhoitonurmet, viherlannoitusnurmet, sekä monimuotoisuuskasvit, joihin viljelijä voi vapaasti sitoutua vuosittain, mutta joita voi olla enintään tietty %-osuus tilan pelloista. Ympäristösitoumus on vapaaehtoinen viisivuotinen sitoumus, joka sisältää tilakohtaisia- ja lohkokohtaisia toimenpiteitä. Lohkokohtaisia toimenpiteitä voi valita, kun on antanut ympäristösitoumuksen ja samalla sitoutunut jonkin tilakohtaisen toimenpiteen toteuttamiseen. Perusedellytyksenä ympäristösitoumuksen vapaaehtoisille toimille ovat kuitenkin Tilakohtaisen toimenpiteen yleiset vaatimukset: viljavuustutkimus, lohkokohtainen kirjanpito perus- ja kasvulohkoilta. Lisäksi yleisiin vaatimuksiin sisältyy maatilan ilmasto- ja ympäristösuunnitelma, jossa toisena tai kolmantena sitoumusvuonna (1.5.2024–30.4.2026) kartoitetaan tilan ympäristöhaasteita ja kehittämismahdollisuuksia. Näiden yleisten vaatimusten lisäksi viljelijän on valittava vuosittain kaksi

tilakohtaista toimenpidettä seuraavista vaihtoehdoista: ilmasto- ja ympäristökoulutus, monivuotiset monimuotoisuuskaistat, maaperän seuranta, orgaaniset ravinteet, pölyttäjien ravintokasvit, täsmäviljelymenetelmät, kasvintuhoojien ja kasvitautien seuranta- ja tunnistussovellukset.

Tilakohtaisen toimenpiteen lisäksi viljelijä voi valita tilan peruslohkoille tai kasvulohkoille yhden tai useamman lohkokohtaisen toimenpiteen, joita ovat: maanparannus- ja saneerauskasvit, kerääjäkasvit, kiertotalouden edistäminen, suojavyöhykkeet, turvepeltojen nurmet, valumavesien hallinta (säätösalaojitus ja kuivatusvesien kierrätys), puutarhakasvien vaihtoehtoinen kasvinsuojelu ja lintupellot.

2 Lausunto

Ohjelmakaudella 2014-2020 oli käytössä samantyyppisiä ohjauksia ja kannustimia ympäristönhoitoon kuin kaudella 2023-2027. Niiden vaikutuksia on arvioinut Hyvönen ym. 2020 seuraavasti. Vesiensuojelu: Maatalouden aiheuttama vesistökuormitus on ohjelmakaudella 2014-2020 ollut jokiseurantojen perusteella arvioiden hienoisessa laskussa lukuun ottamatta Saaristomeren ja Merenkurkun valuma-alueita. Tärkeimmät ympäristökorvauksen toimenpiteet, jotka tähtäävät kasvien tarpeen mukaiseen lannoitukseen ja talviaikaisen kasvipeitteisyyden lisäämiseen ovat siten osoittautuneet toimiviksi. Liukoisen fosforin huuhtoumia vähensivät arvion mukaan parhaiten toimenpiteet ravinteiden tasapainoinen käyttö ja ravinteiden ja orgaanisten aineiden kierrättäminen, kun puolestaan ympäristönhoitonurmet estivät tehokkaimmin eroosiota ja typen huuhtoumaa. Eroosiota ehkäisevät ympäristönhoitonurmet eivät useinkaan rajoita liukoisen fosforin kuormitusta, vaan tätä tavoitellaan lannoituksen säätämisellä. Ravinteiden tasapainoinen käyttö -toimenpide kohdistui alueellisesti ja paikallisesti oikein pienentäen peltojen korkeita fosforipitoisuuksia, jolloin fosforikuormitusta saadaan alennettua pysyvästi. Ympäristönurmet ovat erinomaisia monivaikutteisia toimenpiteitä etenkin kasvinviljely-, sika- ja siipikarjatiloilla. Suojavyöhykkeitä tulisi perustaa Etelä-Suomen kaltevimmille pelloille. Kerääjäkasvit ovat tarpeellisia etenkin Etelä-Suomen ja Pohjanmaan kasvinviljely-, sika- ja siipikarjatiloilla, joilla yksivuotisten kasvien viljely on runsasta. Turvemailla ja happamilla sulfaattimailla monivuotinen nurmipeitteisyys edistää vesiensuojelua.
Maaperän kasvukunto: Kaikki toimenpiteet, jotka lisäävät monivuotisten nurmien viljelyä arvioitiin parhaiksi maaperän kasvukunnon kannalta. Myös viherlannoitusnurmet, monimuotoisuuspellot, kerääjäkasvit ja ravinteiden ja orgaanisten aineiden kierrätys voivat kohentaa maan kasvukuntoa. Kasvukuntoa parantavat toimenpiteet edistävät myös vesiensuojelun tavoitteita ja ovat kriittisiä erityisesti Etelä-Suomessa.
Ilmastonsuojelun kannalta tehokkaimmaksi toimenpiteeksi arvioitiin monivuotiset ympäristönurmet. Muut ympäristönhoitonurmiin kuuluvat toimenpiteet (suojavyöhyke- sekä luonnonhoitopeltonurmet) sekä suojakaistat ylsivät vaikuttavuusarvioinnissa toiseksi korkeimpaan luokkaan. Ilmastonsuojelun kannalta vaikuttavimmat toimenpiteet olivat paljolti samoja kuin vesiensuojelussa. Tähänastinen julkinen ohjaus ja kannustimet ovat kuitenkin olleet melko heikkoja paitsi maan hiilen säilyttämiseen, myös laajemmin maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt ovat kokonaisuutena pysyneet melko vakaina 2000-luvulla.
Luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta ympäristökorvaus 2014-2020 oli

pääosin onnistunut. Erityisesti luonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoidon ympäristösopimukset, monivaikutteisten kosteikkojen perustaminen ja hoito sekä luonnonhoitopeltonurmet ja monimuotoisuuspellot edistivät hyvin erilaisten maatalousympäristön lajien elinmahdollisuuksia. Nämä toimenpiteet edistivät perinnebiotooppien uhanalaista lajistoa, tavallisen maatalousympäristön sekä kosteikkojen lajistoa toisiaan täydentävällä tavalla. Suurimpina puutteina ympäristökorvauksessa olivat riittämättömät pinta-alat useille toimenpiteille. Peltoluonnon monimuotoisuutta lisäävistä toimenpiteistä niittypeltojen pinta-ala jäi pieneksi, ja luonnonhoitopeltonurmien pinta-ala laski tukikauden aikana . Luonnonhoitopeltonurmia siirrettiin suojavyöhykkeiksi houkuttelevamman tukitason seurauksena. Lisäksi monimuotoisuuskaistoja perustettiin vähän . Hoidettujen perinnebiotooppien pinta-ala kasvoi hitaasti, eikä yltänyt sille asetettuun tavoitteeseen. Jatkossa keskeisin kehittämistavoite luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi on ym. toimenpiteiden pinta-alojen kasvattaminen.
Taloudellinen merkitys: Ympäristökorvauksen taloudellinen merkitys on 2014-2022 pienentynyt tilojen tulonmuodostuksessa. Korvauksen merkitys on ollut kasvinviljelytiloilla keskimäärin suurempi kuin kotieläintiloilla, vaikka ympäristökorvauksen taloudellinen merkitys onkin suurin lammas- ja vuohitiloilla. Niiden kokonaistuotosta 13 % tuli ympäristökorvauksesta. Sikatiloilla osuus oli keskimäärin 2 % ja siipikarjatiloilla vain noin 1 %. Siipikarjatiloista noin kolmannes jättäytyi ympäristökorvauksen ja siten tehokkaan ympäristöohjauksen ulkopuolelle. Ohjauksen vaikuttavuutta on ohjelmakaudella 2023-2027 pyritty kasvattamaan siirtämällä fosforin käytön ohjaus vuoden 2023 alusta alkaen kaikkia tiloja koskevaan lainsäädäntöön (Lannoitelaki 711/2022, Fosforiasetus 64/2023), vapaaehtoisen ympäristökorvausjärjestelmän sijaan. Lannoitelain lisäksi valmistumassa oleva EU:n Maaperän terveyslaki tulee osaltaan ohjaamaan maatalouden toimintaa maaperän kunnon säilyttämiseksi ja parantamiseksi.
Ohjelmakauden 2023-2027 CAP-suunnitelman ympäristövaikuttavuutta arvioitiin alustavan CAP-suunnitelman perusteella pääpiirteittäin 2021 (MMM 2021). Vielä ei ole käytettävissä aineistoa tarkempaan arviointiin.
Viitteet
Hyvönen, T., Hyvönen, T., Heliölä, J., Koikkalainen, K., Kuussaari, M., Lemola, R., Miettinen, A., Rankinen, K., Regina, K. & Turtola, E. 2020. Maatalouden ympäristötoimenpiteiden ympäristö- ja kustannustehokkuus (MYTTEHO): loppuraportti. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 12/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 76 s. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-919-4
MMM 2021. Suomen CAP-suunnitelman ympäristövaikuttavuusarvio. 13 s. https://mmm.fi/cap27/ymparistovaikuttavuusarvio

3 Lausunnon tiivistelmä

Maatalouden ympäristönhoitoa ohjelmakaudella 2023-2027 edistävät maataloustukien yleiset edellytykset eli (1) ehdollisuuden vaatimukset kaikille maataloustukien saajille, (2) ekojärjestelmän valinnaiset toimet (3) ympäristösitoumuksen ehdot ja (4) valinnaiset ympäristösitoumukset maatila- ja lohkotasolla. Tätä kokonaisuutta voidaan kutsua maatalouden ympäristötuiksi, joilla on vaikutuksia ympäristöön. Vielä ei ole käytettävissä aineistoa ohjelmakauden 2023-2027 tarkempaan arviointiin. Ohjelmakaudella 2014-2020 oli käytössä kuitenkin samantyyppisiä ohjauksia ja kannustimia ympäristönhoitoon kuin kaudella 2023-2027. Maatalouden aiheuttama vesistökuormitus on ohjelmakaudella 2014-2020 ollut jokiseurantojen perusteella

arvioiden hienoisessa laskussa lukuun ottamatta Saaristomeren ja Merenkurkun valuma-alueita. Tärkeimmät ympäristökorvauksen toimenpiteet, jotka tähtäävät kasvien tarpeen mukaiseen lannoitukseen ja talviaikaisen kasvipeitteisyyden lisäämiseen ovat siten osoittautuneet toimiviksi. Liukoisen fosforin huuhtoumia vähensivät arvion mukaan parhaiten toimenpiteet ravinteiden tasapainoinen käyttö ja ravinteiden ja orgaanisten aineiden kierrättäminen, kun puolestaan ympäristönhoitonurmet estivät tehokkaimmin eroosiota ja typen huuhtoumaa. Ympäristönurmet ovat erinomaisia monivaikutteisia toimenpiteitä etenkin kasvinviljely-, sika- ja siipikarjatiloilla. Suojavyöhykkeitä tulisi perustaa Etelä-Suomen kaltevimmille pelloille. Kerääjäkasvit ovat tarpeellisia etenkin Etelä-Suomen ja Pohjanmaan kasvinviljely-, sika- ja siipikarjatiloilla, joilla yksivuotisten kasvien viljely on runsasta. Turvemailla ja happamilla sulfaattimailla monivuotinen nurmipeitteisyys edistää vesiensuojelua. Kaikki toimenpiteet, jotka lisäävät monivuotisten nurmien viljelyä arvioitiin parhaiksi maaperän kasvukunnon kannalta. Myös viherlannoitusnurmet, monimuotoisuuspellot, kerääjäkasvit ja ravinteiden ja orgaanisten aineiden kierrätys voivat kohentaa maan kasvukuntoa. Ilmastonsuojelun kannalta tehokkaimmaksi toimenpiteeksi arvioitiin monivuotiset ympäristönurmet. Tähänastinen julkinen ohjaus ja kannustimet ovat kuitenkin olleet melko heikkoja paitsi maan hiilen säilyttämiseen, myös laajemmin maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt ovat kokonaisuutena pysyneet melko vakaina 2000-luvulla. Luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta ympäristökorvaus 2014-2020 oli pääosin onnistunut. Erityisesti luonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoidon ympäristösopimukset, monivaikutteisten kosteikkojen perustaminen ja hoito sekä luonnonhoitopeltonurmet ja monimuotoisuuspellot edistivät hyvin erilaisten maatalousympäristön lajien elinmahdollisuuksia. Nämä toimenpiteet edistivät perinnebiotooppien uhanalaista lajistoa, tavallisen maatalousympäristön sekä kosteikkojen lajistoa toisiaan täydentävällä tavalla. Suurimpina puutteina ympäristökorvauksessa olivat riittämättömät pinta-alat useille toimenpiteille.

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 23.10.2023 klo 13:17:21.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Heikki Lehtonen
Heikki Lehtonen, Tapio Salo, Olli Niskanen, Terho Hyvönen

Liitteet:

Tiedoksi: