Eduskunta Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi
00102 EDUSKUNTA

Asia: O 29/2025 vp Luonnonlaidunten hoidon haasteet ja luonnon monimuotoisuus

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen Lausunto luonnonlaidunten hoidon haasteista ja luonnon monimuotoisuudesta

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnonlaidunten hoidon haasteista ja luonnon monimuotoisuudesta. Maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maisemanhoitosopimuksia (eli ympäristösopimuksia) rahoitetaan EU:n maatalousrahoituksesta (CAP). Varsinais-Suomen ELY-keskuksen maatalousyksikkö hallinnoi maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoitosopimuksiin liittyviä viranomaistehtäviä. ELY-keskuksen luonnonsuojeluyksikkö vastaa perinnebiotooppien inventoinneista ja luonnonsuojelulain mukaisista tukipäätöksistä osana Helmi-ohjelmaa. Helmi-ohjelmaa rahoittaa ympäristöministeriö. Tämä lausunto on laadittu yhteistyössä ELY:n maatalousyksikön ja luonnonsuojeluyksikön kesken.

Perinnebiotoopit ovat uhanalaisia laidunnuksen ja niiton myötä syntyneitä luontotyyppejä esimerkiksi avoimia niittyjä, nummia sekä puustoisia hakamaita ja metsälaitumia. Perinnebiotoopit voivat muodostaa laajoja kokonaisuuksia pitäen sisällään arvokkaampien alueiden välisiä vähemmän hoidettuja alueita, niin sanottuja luonnonlaitumia. Näillä välialueilla on suuri merkitys perinnebiotoopeilla eläville lajeille, sillä välialueet toimivat kulkuväylinä lajistolle ydinalueelta toiselle ja oikealla hoidolla välialueet laajentavat arvokasta perinnebiotooppialuetta entisestään. Maataloushallinnon näkökulmasta perinnebiotoopilla tarkoitetaan kallioketoa, ketoa, niittyä, rantaniittyä, lehdesniittyä, hakamaata, metsälaidunta tai nummea, jossa on nähtävissä selviä merkkejä aiemmasta laidunnuksesta tai alueen käytöstä karjan rehuntuotantoon (Vna ympäristökorvauksesta 78/2023 42 §).

Hoidon haasteita

Perinnebiotooppien hoito on vahvasti riippuvaista laiduntavista eläimistä. Suurin osa eläintilojen tuloista tulee eläintuotteiden myynnistä, ja sopimusalueiden hoito on monille tiloille vain pieni osa tulonmuodostusta. Etenkin pienten eläintilojen kannattavuus on heikkoa ja niiden osuus vähenee jatkuvasti. Viljelijäväestö vanhenee ja tällä hetkellä viljelijöiden keski-ikä Varsinais-Suomessa on 55 vuotta. Pienille eläintiloille on erityisen vaikeaa löytää jatkajaa, sillä eläinten hoito on sitovaa ja raskasta työtä.

Petopaine on lisääntynyt radikaalisti viimevuosina ja tällä hetkellä koko Varsinais-Suomi on susireviirialuetta. Lisäksi puolet Suomen susireviireistä on Varsinais-Suomessa. Sudet ovat asettumassa Varsinais-Suomen saaristoon pysyvästi, kun aikaisemmin sudet ovat kulkeneet saariston läpi satunnaisesti. Suden hyökkäys tilan eläimiä kohtaan on aina henkinen koettelemus eläinten omistajalle, mikä saattaa johtaa jopa eläimistä luopumiseen. Petotilanteeseen sopeutumista helpottaa joustavammat tukiehdot, jotka mahdollistavat sopimusalan pienentämisen ja lisäämisen petotilanteen mukaan. Ympäristösopimusalalle voi hakea myös yksivuotista tukea petoaidan rakentamiseen, joskaan kaikkia sopimusalueita ei voida aidata pedoilta.

Edellä kuvatut ongelmat korostuvat Varsinais-Suomen saaristossa, jossa sijaitsevat myös merkittävimmät sopimusalueet. Saaristossa tilat ovat pieniä ja etäisyys mantereesta nostaa eläintuotannon kustannuksia. Myös sopimusalueiden hoito on kalliimpaa, sillä eläinten kuljettamisesta saariin laiduntamaan kertyy enemmän kustannuksia. Varsinais-Suomen ELY-keskus katsoo, että saaristoalueiden perinnebiotooppien hoidon jatkuvuus on suurimmassa vaarassa ja mahdollisia lisäresursseja tulisi kohdentaa erityisesti saaristoon.

Tukipolitiikka muutoksessa

Maatalousluonnon monimuotoisuus ja maisemanhoito -tukityyppi rajaa ympäristösopimuksista maksettavan tuen maatalousluontoon. Rahoitettavalla kohteella on oltava kytkös maatalouteen sekä selkeät merkit perinteisen maankäytön harjoittamisesta. Kaikille ympäristösopimusalueille suoritettiin EU:n maatalouspolitiikan rahoituskauden vaihtuessa maastokatselmointi vuosina 2023–2024, jossa määriteltiin sopimukselle soveltuvat alueet. Katselmointeja ei ole resurssipulan vuoksi aikaisemmin tehty yhtä suuressa laajuudessa, joten sopimuksilta jouduttiin hylkäämään esimerkiksi kallioisia, laidunnukseen soveltumattomia tai liian umpeenkasvaneita aloja. Maastokatselmoinneissa rajaukset on tehty tukipoliittisin perustein.

Merkittävä muutos ohjeistuksessa EU:n maatalouspolitiikan rahoituskaudella 23–27 on ollut vaatimus sopimusalueen hoidettavuudesta, mikä näkyy etenkin metsälaitumien määrän vähenemisenä. Metsälaidunten kriteeristö on tukipolitiikan näkökulmasta tiukentunut suhteessa ekologisin perustein tehtyyn määritelmään. Esimerkiksi metsälaitumen on tukiehtojen mukaan hyödyttävä laidunnuksesta eli varvikkoiset ja kanervaa kasvavat alueet eivät kelpaa ympäristösopimukseen. Ekologisen tulkinnan mukaan metsälaidunten kriteeristö ei ole muuttunut vaan noudattaa edelleen kuvausta, joka löytyy esim. Luontotyyppien uhanalaisarvioinnista vuodelta 2018 (SY 5 2018 Osa 2 8 Perinnebiotoopit)

Katselmointien myötä ympäristösopimusten hyväksytyt tukikelpoiset pinta-alat ovat pienentyneet, joten tilalle maksettava tukisumma on saattanut laskea merkittävästi. Pienentyneiden sopimuspinta-alojen vuoksi laidunnuksen kustannukset ovat useilla tiloilla suuremmat, kuin siitä

saatava tuotto. Osalla tiloista sopimusalueiden hoito ei enää ole taloudellisesti kannattavaa, mikä johtaa herkästi sopimuksen päättämiseen. Varsinais-Suomessa ympäristösopimuksen tehneiden tilojen määrä on laskenut vuoden 2022 306 tilasta 226 tilaan vuonna 2024. Ympäristösopimuspinta-ala on laskenut yli neljänneksen eli 6 040 hehtaarista (2022) 4 380 hehtaariin (2024).

Osa tuenhakijoista suhtautuu katselmointeihin myös positiivisesti. Katselmointien myötä kaikki sopimusalueet täyttävät samat kriteerit, jolloin tukijärjestelmä on reilumpi etenkin niitä viljelijöitä kohtaan, jotka ovat hoitaneet sopimusalueita tunnollisesti.

Viljelijät ja hallinto kokevat ympäristösopimuksiin liittyvän byrokratian lisääntyneen. Ohjeistus sopimusalueen hallinnan tarkastamiseen on tarkentunut, esimerkiksi vesijättömaiden vuokrasopimuksia tarkastettaessa on törmätty tilanteisiin, jossa vuonna 2023 järjestäytymättömän osakaskunnan kaikilta osakkailta vaadittiin erilliset vuokrasopimukset tai vaihtoehtoisesti voitiin järjestää osakaskunnan kokous, jossa päätettiin alueen vuokraamisesta ja siitä ketä osakaskunnan puolesta allekirjoittaa vuokrasopimuksen. Vuodesta 2024 alkaen osakaskunnan on järjestettävä järjestäytymiskokous, jossa päätetään vuokrauksesta. Järjestäytymättömässä osakaskunnassa saattaa olla useita kymmeniä jäseniä, joten on selvää, että viljelijöillä ei ole aikaa ja resursseja tavoittaa kaikkia osakaskunnan jäseniä. Vuokrasopimuksen puuttumisen vuoksi muutoin tukikelpoista pinta-alaa jouduttiin jättämään pois sopimuksilta.

Helmi-kohteet eivät aina kunnostuksen jälkeen täytä ympäristösopimuksien tukikriteereitä, koska Helmissä kunnostuksen lähtökohtana on ekologisen vaikuttavuuden saavuttaminen kullakin kohteella. Helmi-ohjelman alkuperäinen tavoite, jonka mukaan kunnostelut kohteet voisivat siirtyä suoraan ympäristösopimuksella hoidettaviksi, ei nykyisellään toteudu johtuen edellä kuvatuista eroista perinnebiotooppien tulkinnoissa. Kunnostuskohteista on tällä hetkellä luonnonsuojeluyksikön henkilö- ja määrärahoihin nähden ylitarjontaa, joten kohteita joudutaan priorisoimaan. Vaikka luonnonsuojelulain mukaisella perinnebiotooppien kunnostukseen tarkoitetulla tukipäätöksellä ei velvoiteta alueiden jatkohoitoon, on jatkohoidon järjestyminen yksi tärkeimmistä kriteereistä kunnostuskohteita valittaessa.

Ratkaisuehdotuksia

Tulevan EU:n maatalousrahoituksen kauden suunnittelussa tulee huomioida riittävällä tavalla nyt hoidossa olevien ja hiljakkoin hoidotta jääneiden perinnebiotooppien hoidon turvaaminen. EU:n maatalouspolitiikan kautta myönnettävät tuet ympäristösopimuksille ovat jatkossakin suurin perinnebiotooppien hoidon rahoitusmuoto. Rahoituksella tulee turvata kohteiden laidunnus tai niitto sopimuskaudella. Koska maatalousluonnon ja maiseman hoitotuki kytkeytyy vahvasti maatalousympäristöön, tarvittaisiin muihin perinnebiotooppeihin oma hoitotuki.

Saaristoa tulisi tarkastella tukia suunniteltaessa omana erityiskokonaisuutenaan. Esimerkiksi eläinten kuljetukseen voitaisiin tarjota saaristossa erillistä tukimuotoa tai vaihtoehtoisesti tarjota saaristoalueiden ympäristösopimuskohteille korotettua hehtaarikohtaista tukea. Saariston tilannetta helpottaisi myös hallinnollinen joustavuus ja esimerkiksi mahdollisuus tarkastella ympäristösopimusten tukiehtoja saaristoalueilla hieman laveammin.

Jo vuonna 2000 ympäristöministeriö esitti perinnebiotooppien hoidon tavoitteeksi 60 000 ha. Tästä määrästä jouduttiin tinkimään Helmi-ohjelmassa, jossa tavoitteeksi asetettiin 52 000 ha hoidossa olevia perinnebiotooppeja vuoteen 2030 mennessä Tähän tavoitteeseen ei tulla pääsemään johtuen vähäisistä resursseista. Tavoitteiden saavuttamiseksi Helmi-ohjelmaan tulisi ohjata lisäresursseja.

Aikaisemmalla maaseuturahoituksen tukikaudella 2014–2022 pahasti umpeenkasvaneiden saarien kunnostukseen oli haettavissa myös ei-tuotannollisten investointien korvaus, jossa erityisesti pienille kohteille oli saatavilla korotettu tukitaso. Kunnostuskohteet käytiin tarkastamassa raivauksen jälkeen sopimuskäsittelijöiden toimesta, jolloin alueen soveltuvuus ympäristösopimukselle voitiin varmistaa ja jatkohoito turvata. Ei-tuotannollisten investointien korvauksen palauttaminen raivattaville kohteille, olisi yksi keino lisätä perinnebiotooppien kunnostusta ja hoitoa etenkin, kun Helmi-ohjelmassa kunnostettavista kohteista on ylitarjontaa.

Erityisen arvokkaat perinnebiotoopit esimerkiksi kansallispuistoissa ja suojelualueilla saattavat vaatia erityisosaamista niin hoidon suunnittelussa kuin hoidon toteuttamisessakin. Näilläkin kohteilla perushoitona tehtävä laidunnus tai niitto voidaan järjestää maatalouden ympäristösopimusten kautta, mutta hoidon rahoitusta voitaisiin täydentää erityistarpeiden osalta muulla rahoituksella. Päällekkäiset tuet eli samaan toimenpiteeseen maksettavat tuet voidaan estää huolellisella ohjelmakauden suunnittelulla ja tulevissa elinvoimakeskuksissa tehtävällä yhteistyöllä.

Pienet monimuotoisuuden kannalta erittäin merkittävät kohteet jäävät herkästi ilman tukea. Ympäristösopimusalueen on oltava vähintään 0,30 ha, jotta ympäristösopimus voidaan tehdä. Pienille sopimusalueille tulisi palauttaa oma korotetun tukitason tukityyppinsä.

Pelkästään raivattavat kohteet jäivät pois tuen piiristä EU:n maatalouspolitiikan tukikaudella 2023–27. Raivattavista kohteista voisivat kiinnostua ne tilat, joilla ei ole eläimiä. Aikaisemmalla maaseuturahoituksen tukikaudella joidenkin raivattavien kohteiden hoito jäi heikoksi, mutta hoidon laatu voitaisiin varmistaa vaatimalla alueilta vuosittaista raivausta. Pelkästään raivattaville kohteille myönnettävän tuen tulisi olla alhaisempi kuin muusta hoidosta myönnettävä tuki.

Perinnebiotooppien kunnostamisen ja hoidon jatkuvuus vaatii toteutuakseen riittävät viranomaisresurssit. Kohteiden katselmointiin ja rajaamiseen etukäteen tulisi olla riittävästi resursseja, sillä muutoin sopimuksille päätyy herkästi tukikelvottomia alueita. Viljelijän kannalta

pinta-alojen rajaaminen ennalta on aina parempi vaihtoehto,
koska valvonnan kautta muodostuvat sopimuskauden alkuun asti ajoittuvat takaisinperinnät muodostuvat herkästi euromääriltään suuriksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on ratkaissut Ryhmäpäällikkö Teija Nielsen.

Liitteet pp-esitys

Tämä asiakirja KEHA/19793/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/19793/2025 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Nielsen Teija 06.05.2025 08:14