

21.10.2020

Asia: HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021. Kuuleminen 21.10.2020. Teema: Itämeren suojelu, maankäytön ilmastovaikutukset

Ympäristövaliokunta

Lausunto

1 Johdanto

Ympäristövaliokunta on pyytänyt lausunnon asiasta Itämeren suojelu ja maankäytön ilmastovaikutukset liittyen hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2021. Luonnonvarakeskus keskittyy lausunnossaan maatalouden maankäyttöön ja siihen liittyviin mahdollisuuksiin uudistaa politiikkoja maankäyttöön liittyviä päästövähennyksiä tukeviksi.

Suomesta Itämereen päätyy 3500 tonnia fosforia ja 77 000 tonnia typpeä vuosittain (2010–2019). Maatalouden osuus ihmisen aiheuttamasta fosforikuormituksesta vaihtelee Perämeren 52 prosentista Saaristomeren 78 prosenttiin. Yhdyskuntien kuormituksen vuoksi maatalouden typpikuormituksen osuus on hieman pienempi. Metsätalouden aiempaa suuremmaksi todettu kuormitus koskee lähinnä Perämeren valuma-aluetta.

Maankäytön ilmastovaikutukset raportoidaan osana Suomen kasvihuonekaasupäästöjä kategoriassa ”Maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous”. Maatalouden osalta tässä kategoriassa raportoidaan pääasiassa peltojen ja hylättyjen peltojen hiilivarastomuutokset hiilidioksidipäästöinä. Maankäyttösektorin päästöjen ja nielun summa on Suomen nettohiilinielu, jonka maksimointi on tärkeä tavoite Suomen pyrkiessä hiilineutraalisuuteen 2035 mennessä. Maankäyttösektorilla eniten päästöjä tuottavat maankäytön muutokset ja turvemaat. Turvepellot ovat suurin yksittäinen hiilidioksidin päästölähde maataloudessa. Niiden päästöt pienentävät maankäyttösektorin (LULUCF) noin 20 miljoonan tonnin nettohiilinielua 6-7 miljoonalla CO₂-ekvivalenttitonnilla. Tämän lisäksi ne rasittavat taakanjakosektoria 1,5 miljoonalla CO₂-ekvivalenttitonnilla.

Maatalouden ympäristökuormituksen kannalta maankäytössä tulee kiinnittää huomio siihen, kuinka paljon ruuantuotantoon käytetään pinta-alaa, aiheuttaako maatalous metsäkatoa tai suoluonnon katoa ja miten peltomaata hoidetaan. Lisäksi tulisi tunnistaa toimet, joilla tarvittavat päästövähennykset saadaan tuotettua vähimmin kustannuksin ja sosioekonomisin haittavaikutuksin. Monet ilmastonmuutoksen hillintätoimet maankäytössä tukevat myös Itämeren suojelua.

2 Lausunto

Maankäyttömuodoista pelto on heti turvetuotannon jälkeen ympäristöä kuormittavin. Siksi on olennaisen tärkeää kiinnittää huomiota paitsi hehtaarikohtaiseen kuormitukseen, myös peltihehtaarien kokonaismäärään ja turvepeltojen osuuteen. Suomessa on ollut käynnissä kehitys, jossa turvepeltojen ala kokonaispeltoalasta kasvaa, kun tilojen laajenemisen edellytykset ovat olleet paremmat monilla turvevaltaisilla alueilla. Tämä kehitys on nostanut turvepeltojen päästöjä noin

21.10.2020

miljoonalla CO₂-ekvivalenttitonnilla vuoden 2000 jälkeen. Suomessa hehtaarikohtaisen tuen osuus maatalousyrityksen nettoarvonlisäyksestä on EU:n suurin. Tuet siirtyvät tukikelpoisten peltöjen vuokriin ja myyntihintoihin. Tämä heikentää peltomarkkinoiden toimivuutta ja lisää osaltaan uuden pellon raivaamistarvetta. Tämä myös vaikeuttaa maatalouden elinvoimaisuuden kannalta välttämätöntä rakennemuutosta, toisin sanoen elinvoimaisten tilojen kasvua ja pienempien tuotannosta luopumista.

Jos peltoa jää pois tuotannosta, päästövähennysten maksimointi vaatii aktiivitoimia kuten metsityksen tai turvepeltöjen ollessa kyseessä pohjaveden pinnan noston. Vastaistutetun metsän biomassan kasvu auttaa ilmastotavoitteiden saavuttamisessa viiveellä, joten vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen kannalta kannattaa keskittyä maaperän päästöjen vähentämiseen. Suurin potentiaali maaperän päästöjen vähentämiseen on turvepeltöjen ennallistamiseen tähtäävällä pohjaveden pinnan nostolla, mutta myös turvepellon metsitys pienentää maaperän päästöä noin 90 % 20 vuoden aikajänteellä. Sekä vesistö- että ilmastopäästöjen vähentämistavoitteita tukisivat parhaiten keinot, jotka mahdollistavat ammattimaisen viljelyn ulkopuolelle jäävän peltoalan ohjaamisen ammattimaiseen viljelyyn, metsitykseen tai ennallistamiseen.

Kun turvetuotantoa ajetaan alas lähivuosina, olisi tärkeä huolehtia siitä, etteivät turvetuotantoon varatut alat päädy viljelykäyttöön. Erityisiä toimia tarvitaan varsinkin niiden alojen ennallistamiseen, joissa turvetta on vielä paljon jäljellä.

Tehokas päästöjen vähentäminen käytössä olevalla peltoalalla vaatii joko viljelijän kannalta houkuttelevan toimen (tuloksena paljon pinta-alaa toimen alla) tai pinta-alaa kohden tehokkaan toimen (pienikin ala riittää). Kivennäismaille sopivat toimet ovat tyypillisiä esimerkkejä laajalle leviävistä viljelijän kannalta hyväksyttävistä toimista, kun taas turvepelloilta kannattaisi etsiä alaa pinta-alaltaan tehokkaimpien keinojen toteutukseen. Erityisesti tuotantokykynsä menettäneet turvepellot, joita Suomessa on tuhansia hehtaareita, olisivat ensisijaisia kohteita päästövähennysten toteuttamiseen.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen saattaa tarjota keinoja maankäytön tehostamiseen ja ympäristötuen kohdentamiseen. Ympäristötoimenpiteitä painotetaan yhä enemmän CAP I-pilarin ehdollisissa tuissa sekä uudessa ekologisessa I-pilarin tukimuodossa. Molempien pilarien ympäristötoimenpiteiden toteuttamisessa tulee olemaan kansallista joustavuutta.

Ympäristötuki on merkittävä tekijä maatalousyritysten tulonmuodostuksessa. Sitä maksettiin 2019 294 miljoonaa, arvio vuodelle 2020 on 304 miljoonaa. Ympäristötuki vaikuttaa osaltaan peltomarkkinoiden jäykkyyteen nostamalla peltöjen vuokra- ja myyntihintoja. Ympäristötuki siis sekä lisää että vähentää maatalouden elinvoimaisuutta. Se myös sekä lisää että vähentää maatalouden ympäristövaikutuksia (Lehtonen ja Rankinen 2015). Mahdollisimman suuri ympäristötuki ei siis automaattisesti ole hyvä ympäristölle ja maataloudelle.

Uusi järjestelmä mahdollistaisi ympäristötukien voimakkaamman keskittämisen ympäristön kannalta merkittäviin kohteisiin. Tämä saattaisi tarkoittaa heikoimpien tilojen ja lohkojen poistumista tuotannosta kannattavuuden heikkenemisen kautta. Kyseessä on poliittinen valinta: keskittyäkö maatalouden kilpailukyvyyn vai laajaperäisyyden tukemiseen?

21.10.2020

Ympäristökuormitusta lisää myös eläintuotannon ja laajentavien tilojen keskittyminen maan länsiosiin. Juuri näillä alueilla ympäristötuelle ja -korvauksella on ollut merkitystä kuormituksen hillitsijänä. Tilojen koon kasvu on tehnyt ympäristötukeen sitoutumisesta vähemmän houkuttelevaa. Vuonna 2015 n. 75% siipikarjantuottajista kuului ympäristökorvausjärjestelmään. Koko Suomen peltopinta-alasta noin 95% kuului järjestelmään. Keskittyminen ja tilakoon kasvu tulevat jatkumaan. Ympäristöohjauksen tulee pysyä rakennekehityksen perässä. Oleellista olisi luoda kannustimia tai rajoitteita, jotka saavat lannan ja sen ravinteet liikkeelle ja pois keskittymistä. Suuri yksikkökoko ja eläintuotantoketjujen vahva sopimusohjaus voivat myös auttaa ratkaisujen löytämisessä. Fosforirajoitteen lisääminen nitraattidirektiiviin olisi tärkeä perälauta.

Ympäristötuen kohdentaminen vähentäisi osaltaan maatalouden tukiriippuvuutta. Tämä puolestaan lisäisi peltomaan joustavuutta tuotannontekijänä. Maatalouden joustavuus on tärkeätä sopeuduttaessa muuttuvaan ilmastoon ja kysyntään. Tuotanto-olosuhteet ovat muuttuneet jo nyt ja tulevat muuttumaan jatkossakin. Ruokavaliomuutokset voivat muuttaa taloudellisesti järkevää maankäyttöä. Koska suurin osa peltoalasta tuottaa rehua eläintuotannon tarpeisiin, kasvis- tai vegaaniruokavalioon siirtyminen vähentävät peltoalan tarvetta dramaattisesti (Saarinen ym. 2019). Maatilayritys reagoi toimintaympäristön muutoksiin sitä nopeammin, mitä itsenäisemmin ja markkinaohjautuvammin se toimii.

Konkreettisia maatalouden toimia ja niihin soveltuvia ohjauskeinoja:

Turvepeltojen raivauksen vähentäminen/lopettaminen. Mahdollisia ohjauskeinoja esim. maankäytön muutoksiin kohdistuva maksu, yleinen hehtaarituen tason lasku, joka tekisi olemassa olevan peltomaan ostamisesta tai vuokraamisesta houkuttelevampaa

Peltoalan vähentäminen. Mahdollisia keinoja metsitystuki, tuki turvepeltojen vettäminen (mahdollisesti soveltuva uuteen ekoympäristöön), kosteikkoviljely.

Pellonkäytön tehokkuuden lisääminen. Sadonkorjuuvelvoitteen palauttaminen, peltomaan rakenteen edistäminen, vesitaloudesta huolehtiminen.

Käytetyt lähteet:

Lehtonen, H. & Rankinen, K. 2015. Impacts of agri-environmental policy on land use and nitrogen leaching in Finland. *Environmental Science and Policy* 50: 130–144. Saatavissa: <https://doi:10.1016/j.envsci.2015.02.001>

Saarinen, Merja; Kaljonen, Minna; Niemi, Jyrki; Antikainen, Riina; Hakala, Kaija; Hartikainen, Hanna; Heikkinen, Jaakko; Joensuu, Katri; Lehtonen, Heikki; Mattila, Tuomas; Nisonen, Sampsa; Ketoja, Elise; Knuuttila, Marja; Regina, Kristiina; Rikkinen, Pasi; Seppälä, Jyri; Varho, Vilja. 2019. Ruokavaliomuutoksen vaikutukset ja muutosta tukevat politiikkayhdistelmät: RuokaMinimi-hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:47: 157 s. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-773-4>

Lausunnon valmistelijat: Erikoistutkija Antti Iho ja tutkimusprofessori Kristiina Regina