

Erikoistutkija, ryhmäpäällikkö Pasi Valkama

Meri- ja vesiratkaisut, valuma-alueet -ryhmä 24.10.2023

SYKE/2023/1897

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan maatalousjaosto
stiina.hyrri@eduskunta.fi

Viite: Valtiovarainvaliokunnan maatalousjaosto keskiviikko 25.10.2023 klo. 10:30 HE 41/2023 vp / Asiantuntijalausuntopyyntö

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024
<https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+41/2023>

Teema: PL 30 Näkemys maatalouden ympäristötukien ympäristövaikutuksista

Suomen ympäristökeskuksen kirjallinen asiantuntijalausunto

Suomen ympäristökeskus (Syke) kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan maatalousjaostolle maatalouden ympäristötukien ympäristövaikutuksista.

Ilmastonmuutos haastaa ruoantuotannon ympäristökestävyyden

Ilmastonmuutoksen myötä lisääntyvät ääriolosuhteet haastavat ruoantuotannon Suomen ilmasto-olosuhteissa paitsi lisäämällä painetta tuotantopanosten kustannushyötynäkökulmasta, myös muuttamalla ympäristöpäästöjen vähentämiseksi vaadittavien toimenpiteiden tehokkuusvaatimuksia. Ilmastonmuutos haastaa maatalouden päästöjen vähentämiskeinot ja siksi toimenpiteiden tulisi olla vaikutuksiltaan tehokkaampia, paremmin kohdennettuja ja kustannustehokkaampia kuin nyt on esitetty. Yhtenä keskeisenä menetelmänä ympäristöhyötyjen lisäämisessä olisi toimenpiteiden tehokas alueellinen ja ajallinen kohdentaminen. Kohdentamista ei nykyisessä maatalouden ympäristöohjelmassa ole kuitenkaan juurikaan huomioitu.

Haasteena maataloustuotannon ympäristötukitoimien kohdentamisen puuttuessa on myös se, että toimenpiteiden vaikutusten seuranta vaikeutuu ja vaikka toimenpiteiden toteutusta ja laajuutta perustellaan vesistö-, ilmasto- ja monimuotoisuushyödyillä, ei niiden vaikutusta nykyisen seurannan puitteissa voida juurikaan havaita.

Laajemmin tarkasteltuna ruokajärjestelmän on oltava ilmasto- ja ympäristöystävällinen ja oikeudenmukainen, ja sen on tuotettava terveellistä ravitsemusta riittävän omavaraisesti. Ruoantuotannon ympäristöjalanjälkeä on mahdollista pienentää maataloustukien kohdistamisella siten, että ne tukevat terveellistä ja kestävästä syömistä ja samalla ruokavaliot muuttuvat aiempaa



terveellisemmiksi. Kasvispainotteisen ruokavalion on todettu vähentävän niin ilmasto- kuin vesistöpäästöjäkin.

Toimenpiteet eivät oleellisesti tue esimerkiksi Pellolta pöytään -strategiaan sisältyviä ilmastotavoitteita, ravinteiden käytön tehostamistavoitteita tai ravinnehuuhtoumien vähentämistavoitteita (-50 %). Sama koskee Biodiversiteettistrategian tavoitetta biodiversiteetin elpymisen käynnistämisestä. Ympäristötuki nojaa ympäristöhyödyiltään edelleen suhteellisen tehottomiin toimiin.

Vesistöjen tila ei parane nykyisten toimenpiteiden avulla

Maatalous on suurin vesistöjemme kuormittaja vastaten yli 60 prosentista fosforikuormituksesta ja yli 50 prosentista typpikuormasta. Merkittävistä panostuksista huolimatta maatalouden ravinnekuormitus ei ole laskenut. Ravinnepäästöjen vähentämistä rajoittaa nykyisen tukipolitiikan toimintamalli, joka ohjaa alhaiseen panoskäyttöön ja laajaperäiseen viljelyyn. Pinta-alatuet ovat viljelijöiden keskeinen tulonlähde, eikä tukiriippuvuus kannusta tuotannon kannattavuuden, eli peltomaan tuottokyvyn ja toiminnan taloudellisen tehokkuuden parantamiseen. Nykyinen tukipolitiikka kasvattaa peltopinta-alaa ja lisää ravinnekuormitusta.

Kotieläintuotannon epätasainen maantieteellinen jakautuminen on johtanut kansallisella tasolla ravinneepätasapainoon ja turvepeltojen laajamittaiseen raivaamiseen, mikä on lisännyt paitsi typpi- ja hiilikuormitusta myös kasvihuonekaasupäästöjä. Osana nykyistä politiikkakehikkoa luotu maatalouden ympäristökorvausjärjestelmä ylikompensoi suojelun kustannuksia ja pitää osaltaan huonotuottoisia ja usein kuormittavia peltoja edelleen viljelyssä. Tähän periaatteelliseen vaikuttavuutta heikentävään järjestelmään ei ole tulossa muutosta ja siten järjestelmän vesistöhyödyt uhkaavat jäädä varsin vähäisiksi.

Suomessa vesienhoidon suunnittelua tehdään periaatteella, jossa toimenpiteitä ehdotetaan kohdennettavaksi vesistöjen tilan perusteella. Vesienhoidon suunnittelu ja maatalouden ympäristötoimien alueellinen jakauma eivät kuitenkaan kohtaa ja ympäristötukia ei kohdenneta vesien tilan, saati muiden toimenpiteiden vaikuttavuutta lisäävien periaatteiden perusteella. Siten vaikutukset jäävät vähäiseksi. Suomen vesistöjen tila ei olekaan parantunut viime vuosien aikana juurikaan ja erityisesti joet ja rannikkovedet ovat laajalti Vesipuidedirektiivin tavoitetasoa, hyvää huonommassa tilassa.

Maatalouden vesiensuojelutoimenpiteiden kohdentamisen tulisi perustua vastaanottavan vesistön tilaan, mutta myös kuormituksen riskialueiden tunnistamiseen. Myönteisenä seikkana voidaan todeta suojavyöhykkeitten kohdentamisen apuvälineenä hyödynnettävän ensimmäistä kertaa RUSLE-eroosiomallia. Sitä tulisi kuitenkin hyödyntää laajemmin myös muiden eroosiota vähentävien toimenpiteiden, kuten talviaikainen kasvipeitteisyys ja kerääjäkasvit, kohdentamisessa. Lähitulevaisuudessa vesiensuojelutoimenpiteiden kohdentamisen avuksi tuotetaan lisää paikkatietoaineistoa, kuten tulvaherkkien peltojen sijainti.

Myös peltolohkokohtaisen ravinnetietokannan kehittäminen ja avaaminen tutkimuksen ja vesiensuojelutoimien kohdentamisen apuvälineeksi tulisi ottaa tavoitteeksi.

Nykyisten ympäristötukien myötä peltojen fosforitase säilyy edelleen positiivisena, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että peltoihin kertyy edelleen enemmän fosforia, kuin kasvit sitä pystyvät käyttämään. Peltomaan fosforitila korreloi siltä huuhtoutuvan fosforikuorman kanssa. Jotta päästöjä saadaan korjattua, tarvitaan etenkin rikastuneimmilla kohteilla voimakkaan negatiivisia fosforitaseita.



Myönteisenä muutoksena ympäristön kannalta voidaan todeta rakennetukien ja ei-tuotannollisten investointitukien mahdollistamana tulvasanteellisten kaksitasouomien perustamisen sekä muiden luontopohjaisten vesienhallintaratkaisujen tuen. Erityisesti yhteisöjitusinvestointeina tehtävät peruskuivatusuomien kunnostukset ovat tuettuina mahdollisia vain, jos ojituksen haittoja pyritään vähentämään luonnonmukaisilla ojitusratkaisulla. Tällä on myönteistä vaikutusta paitsi vedenlaatuun, myös uomaympäristön monimuotoisuuteen.

Nykyvaatimuksissa ei enää huomioida valtaojien varrelle jätettävää suojakaistaa, vaan viljelijä voi muokata ja viljellä peltolohkon käytännössä ojaan asti. Jos pellon ja valtaojan välillä ei ole kasvipeitteistä kaistaletta, ravinnehuuhtouma ojaan ja sitä kautta vesistöön väistämättä lisääntyy.

Maatalousympäristön monimuotoisuuden kehitysnäkymät

Maatalousluonnon monimuotoisuutta uhkaavat erityisesti hoidettujen perinnebiotooppien väheneminen kiristyvien tukiehtojen myötä ja päätökset luopua aiemmin pakollisista kolmen metrin levyisistä suojakaistoista valtaojien varsille sekä vähintään puolen metrin levyisistä pientareista pienempien avo-ojien varsille.

Laiduntamalla hoidetut perinnebiotoopit ovat monien uhanalaisten kasvien ja pölyttäjien tärkeimpiä elinympäristöjä. Niiden hoitosopimukset on tähän asti olleet ympäristökorvauksen tärkein luonnon monimuotoisuutta edistävä toimenpide. Viime vuosikymmeninä hoidettujen perinnebiotooppien määrä on saatu käännettyä hitaaseen kasvuun eri hallinnonalojen, neuvontajärjestöjen ja viljelijöiden pitkäjänteisellä yhteistyöllä. Nyt perinnebiotooppien määrän suotuisa kehitys uhkaa kääntyä jyrkäksi laskuksi. Syynä tähän ovat maatalouden ympäristösopimuksiin soveltuvan tukikelpoisen alan määrittelyyn tehdyt tiukennukset. Tukialasta halutaan rajata pois kaikki aaria suuremmat alat, jotka eivät ole varsinaista perinnebiotooppia.

Yksittäisten hoidettavien perinnebiotooppikohteiden pinta-alojen on oltava riittävän suuria, jotta hoito säilyy mielekkäänä viljelijöille ja jotta myös uusia perinnebiotooppeja voi kehittyä. Jos tukikelpoista perinnebiotooppialaa vähennetään esitetyllä tavalla, useille viljelijöille ei jää muuta vaihtoehtoa kuin luopua perinnebiotoopista kokonaan. Nyt uhkana on, että suurta osaa perinnebiotooppien ympäristösopimuksista ei uusita nykyisen sopimuskauden päättyessä tulevan talvikauden aikana. Asian korjaaminen edellyttää, että maataloustukien ehdoista ja valvonnasta vastaava Ruokavirasto arvioi asiaa uudelleen ja tekee tarvittavia korjauksia.

Pitkään jatkunut viljelemättömän peltojen piennaralan lasku on yksi tärkeimmistä syistä maatalousluonnon monimuotoisuuden vähenemiselle tavallisilla peltoaukeilla. Piennaralan vähenemisestä kärsivät monet maatalouslinnut, kuten kiuru, sekä lukuista pölyttäjät, kuten kimalaiset ja perhoset. Luopuminen suojakaistoista valtaojien varsille ja puolen metrin levyisistä pientareista pienempien avo-ojien varsille vähentävät maatalousalueiden luonnonvaraiselle lajistolle tärkeää piennaralaa entisestään. Maatalouden ympäristökorvauksia kehitettäessä tulisi pyrkiä viljelemättömän piennaralan kasvattamiseen eikä sen vähentämiseen.

Myönteisenä monimuotoisuuden kannalta nähdään jo aiemmin mainitut kaksitasouomat sekä ei-tuotannollisten investointitukien alla säilyvät kosteikot.

Tutkimuksissa luonnonhoitopellot on todettu laajasti kaikkia keskeisiä ympäristötavoitteita edistäväksi toimenpiteeksi. Monimuotoisuuspeltojen pinta-alan huomattava lisääminen nykyiseltä matalalta tasolta edistäisi luonnon monimuotoisuutta maisematasolla. Luonnonhoitonurmet ja monimuotoisuuspellot eroavat eliölajistoltaan huomattavasti toisistaan täydentäen siten toisiaan luonnon monimuotoisuuden



edistämisessä. Luonnonhoitonurmien ja monimuotoisuuspeltojen pinta-alan kasvattaminen tarjoaa hyvän mahdollisuuden peltoluonnon monimuotoisuuden edistämiseksi.

Ilmastotavoitteet jäävät saavuttamatta

Maatalouden uuden ohjelmakauden ympäristötoimenpiteet eivät ole riittäviä vastaamaan maataloussektorin päästöjä lisäävän ilmastomuutoksen haasteisiin, vaan kunnianhimottoman ohjelman riskinä on jopa ilmastopäästöjen lisääntyminen. Esitettyjen vaikutuslaskelmien perusteella maatalouden ympäristötoimenpiteet voivat hidastaa kasvihuonekaasujen päästöjen määrän kasvua, jos peltopinta-ala säilyisi entisellään. Maatalouden hiilensidontapotentiaali kuitenkin hukataan, kun turvepeltojen raivaaminen on edelleen mahdollista ja sitä myöten kasvihuonekaasupäästöt tulevatkin todennäköisesti lisääntymään. Myös kivennäismailla sijaitsevien peltojen hiilinielut eivät todennäköisesti tule toimenpiteillä lisääntymään merkittävästi.

Tutkimusten mukaan maatalouden tehokkaimmat päästövähennystoimet liittyvät juuri eloperäisiin maihin. Ilmastokunnianhimon nostamiseksi ympäristö- ja ilmastoarkkitehtuuriin tulisi sisältää kannusteita, jotka tekevät turvemaa-alueiden raivaamisesta kannattamatonta. Vaatimusten mukaan raivattu turvemaa on perustettava pysyvästi nurmelle. Syke näkee, että toimenpide tällaisenaan ei ole riittävä. Ehdollisuus on saatava koskettamaan jo aiemmin raivattuja peltoja (98 % nyt viljellyistä turvepelloista on raivattu ennen vuotta 2015). Lisäksi nurmiviljely ei välttämättä vähennä päästöjä merkittävästi, mikäli pelto on joka tapauksessa syväkuivatettu. Päästöjen vähentämiseksi pellon pohjaveden pintaa tulisi nostaa. Uusien raivioiden osalta vaatimus enintään puolen metrin kuivatussyvyydestä olisi kohtuullinen. Jo raivattujen peltojen sisällyttäminen ehdollisuuden vaatimukseen olisi myös perusteltua, sillä ne vastaavat suurimmasta osasta maatalouden päästöjä. Turvepeltojen säätösalaajituksen tukeminen on kannatettava ja ilmastopäästöjä vähentävä ratkaisu, mutta huonotuottoisten turvepeltojen poistamista viljelystä tai niiden siirtämistä kosteikkoviljelyyn tulisi edistää. Nyt kosteikkoviljelytuista ollaan vähentämässä merkittävä osuus ja sen osalta hukataan päästövähennyspotentiaalia.

Tämän lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet seuraavat henkilöt: erikoistutkija Pasi Valkama, erikoistutkija Mikko Kuussaari, erikoistutkija Tuomas Mattila, tutkimusprofessori Minna Kaljonen, yksikönjohtaja Anna-Stiina Heiskanen, yksikönjohtaja Aino Juslen

Jakelu: stiina.hyrri@eduskunta.fi

Kopio: kirjaamo@syke.fi

