

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tiettyjä pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskeviksi laeiksi (VN/5422/2020)

Maa- ja metsätalousministeriö  
kirjaamo.mmm@gov.fi

## Lausunto

### 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 maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle tiettyjä pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskeviksi laeiksi vuosille 2023–2027. MMM:n esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi laki sekä EU:n maataloustukirahaston kokonaan rahoittamista tukijärjestelmistä että maaseuturahaston osarahoittamista korvauksista, jotka sisältyvät Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmaan. Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. 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 MMM:n 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 maataloilille maksettiin vuosina 2014–2020 kansallista tukea keskimäärin 324 milj. euroa. Tähän

hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotuksia kansallisten tukien tukijärjestelmien muutoksiksi, mutta siinä todetaan, että kansallisten tukien osalta lähtökohtana on jatkaa rakenteeltaan pääosin nykyistä tukikokonaisuutta myös vuosina 2023–2027. Kansallisella maataloustuella säilyisi siten edelleen keskeinen rooli maatalouden kilpailuedellytysten turvaamisessa maan eri osissa ja tuotantosuunnissa. Kansallinen tuki on pääosin maitolitrajen, nautaeläinten lukumäärien ja eräille viljelykasveille viljeltyjen hehtaarien perusteella maksettavaa tukea, joten se vaikuttaa suuremmin ja enemmän viljelijöiden tuotanto- ja investointipäätöksiin kuin maatilalla hallinnassa olevien peltohehtaarien perusteella maksettavat tuet, joita on pääosa Suomessa maksettavista maataloustuista. Kansallisilla tuilla (samoin kuin investointituilla) on siten erityisesti maidon- ja naudanlihan tuotantoon 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 lohko-kohtaisten ominaisuuksien rekisteri osana peltolohkokisteriä, 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. Vaatimuksiin on lisätty tulevalle rahoituskaudelle nykyiseen ohjelmakauteen verrattuna muun muassa ehdollisuuden hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevan toimenpidevaatimuksen mukaisten turvemaiden sijainnin vieminen peltolohkokisteriin. Tämä tarkoittanee sitä, että tietyt lohkot määriteltäisiin pysyvästi turvepelloiksi. Tämä mahdollistaisi jatkossa turvepelloihin erikseen kohdistuvat politiikkatoimet, mutta aiheuttaisi haasteita, miten määrittelyn kanssa toimitaan, jos lohkoilla on sekä turvemaata että kivennäismaata. Ohutturpeiset pellot voivat ajan myötä ja useiden kyntämisten jälkeen luokitua 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 tulee täyttää nykyistä tiukemmat ympäristövaatimukset. Ehdollisuusvaatimukset tukien saamiseksi edesauttavat korkeampien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamista, joskin ilmastotavoitteiden 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 Suomessa suunniteltu niin, että ne ovat mahdollisimman laajan viljelijäjoukon valittavissa.

Luonnonvarakeskus teki strategiasuunnitelmaluonnoksesta vaikuttavuusarvion (<https://mmm.fi/cap27/ymparistovaikuttavuusarvio>), jossa tarkastellaan uusien ja nykyisestä kiristyvien ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden sekä kasvavien tavoitepinta-alojen kokonaisvaikuttavuutta maatalouden ympäristökuormituksen pienentämisessä. Tämä maa- ja metsätalousministeriölle tehty arvio perustui aiempaan tutkimustietoon eri ympäristö-ilmastotoimien ominaisvaikuttavuudesta.

Tehdyn arvion mukaan CAP-sunnitelman 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 CO<sub>2</sub> ekv/v ja LULUCF-sektorin noin 806 kt CO<sub>2</sub> ekv/v verrattuna nykyisen ohjelmakauden 2014-2021 politiikan jatkamiseen. Tämä noin 880 kt CO<sub>2</sub> ekv/v päästöjen vähennys on kuitenkin vain noin 5,5 prosenttia maatalouden kasvihuonekaasupäästöistä (16 miljoonaa tonnia CO<sub>2</sub> 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 maatalojen tulokehitykseen, mikäli myös kansallisen tuen oletetaan säilyvän ennallaan. Maatalojen 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 tuotantopanosten ja tuottajahintoihin myös Suomessa. Erityisesti tuotantopanosten hintojen nopea nousu on aiheuttanut viime vuoden aikana suuria taloudellisia vaikeuksia maataloilla.

Maatalouden rakenne- ja tuottavuuskehityksen nopeuteen EU:n maatalouspolitiikkauudistuksella on hyvin vähän vaikutusta. Maatalojen määrä on vuodesta 1995 laskenut vuosittain keskimäärin lähes kolmen prosentin vauhtia. Vaikka nopeasti nousseet tuotantopanosten hinnat aiheuttavat maataloille taloudellisia vaikeuksia ja voivat viivästyttää investointipäätöksiä lyhyellä aikavälillä, 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 ennakkoida Suomessa juuri muuttuvan tulevien vuosien aikana. Jos kuitenkin tuotantopanosten ja investointitavaroiden hintojen nousu ja hintojen suuri vaihtelu ja epävarmuus jatkuu vielä seuraavat 2-3 vuotta, se voi vähentää investointeja, mistä seuraa muutaman vuoden kuluessa kokonaistuotannon vähenemistä, joka ei kuitenkaan selity maataloustukien muutoksilla. LFA-tuen kotieläintilakorotuksen poistuminen tuottaa taloudellisia menetyksiä kotieläintiloille. Menetyksiä korvaa vain osittain kansallisten kotieläintukien korotus, joka toisaalta kannustaa tuotantoon paremmin kuin LFA-kotieläintuki, ja kohdentuu tiloille, joilla on keskimääräistä enemmän nautaeläimiä. Käytössä olevan peltoalan määrän arvioidaan säilyvän vakaana.

### 3 Lausunnon tiivistelmä

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 maatalojen tulokehitykseen, mikäli kansallisen tuen oletetaan säilyvän ennallaan. Maatalojen tulokehitys riippuu tukikehitystä enemmän maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä. Nykyisestä tasosta kiristyvät ehdollisuusvaatimukset tukien saamiseksi vaativat maataloilta tosin enemmän tekemistä ympäristötoimissa. Samalla ne edesauttavat korkeampien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamista, joskin ilmastotavoitteiden osalta vain vähäisessä määrin.

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 12.08.2022 klo 11:20:42.

Lausunnon valmistelija(t):

Jyrki Niemi  
Heikki Lehtonen, Olli Niskanen, Timo Karhula

Liitteet:

Tiedoksi: