

Asiantuntijalausunto. Luonnos Suomen CAP-suunnitelmaksi vuosille 2023-2027 ja suunnitelman ympäristöselostus VN/16188/2021

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposald=dbf260c4-ab07-4506-a240-7e881ef41358>



Suomen ilmastopaneeli

Ilmastopanelistit Markku Ollikainen & Kristiina Regina. Sihteeristö Sanna Lötjönen, Matti Sihvonon

CAP-suunnitelman sisältö pääpiirteittäin

Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman (CAP-suunnitelman) luonnoksessa esitellään suunnitelma maatalouden toimenpiteistä, tukimuodoista ja rahoituksesta kaudelle 2023-2027. Suunnitelman uudistamisen keskeisenä tavoitteena on kunnianhimoinen lähestymistapa ilmasto- ja ympäristökysymyksiin.

Suomen ilmastopaneelin näkemykset

CAP-suunnitelmaan on luonnoksen mukaan sisällytetty toimenpiteitä, jotka edistävät Suomen pääsemistä taakanjakosektorin päästövähennystavoitteeseen, 39 %:n vähennys vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030. Komission ehdotuksessa "Fit for 55" -paketiksi taakanjakosektorin päästövähennysprosentti Suomelle on kuitenkin jo selvästi korkeampi, 50 %. CAP-suunnitelma tulee päivittää vastaamaan ilmastotoimien tehostamista maataloudessa. Nykyisen hallitusohjelman tavoitteena on saavuttaa hiilineutraalius Suomessa vuoteen 2035 mennessä. Tavoite vaatii merkittäviä päästövähennyksiä kaikilla sektoreilla. Myös maankäyttösektorin (LULUCF) nettonielua tulee vahvistaa. Tuleva CAP-kausi ulottuu vuoteen 2027 saakka, minkä vuoksi toimet edellä mainittuihin tavoitteisiin pääsemiseksi on sisällytettävä valmisteilla olevaan suunnitelmaan.

MMM:n vaikuttavuusarvion mukaan maataloudesta peräisin olevat kasvihuonekaasupäästöt tulevat CAP-suunnitelman johdosta vähenemään maatalous- ja LULUCF-sektoreilla yhteensä noin 0,9 MtCO₂e vuodessa, eli noin 5,5 % nykytilaan verrattuna. Maataloussektorilla vuotuinen vähennys olisi 0,076 MtCO₂e/v (taakanjakosektoriin kohdistuva vähennys) ja LULUCF-sektorilla 0,806 MtCO₂e/v (maankäyttösektoriin kohdistuva vähennys). Suunnitelmasta erikseen laadittu vaikutusarviointi ei ole läpinäkyvä eikä tarjoa luotettavaa tietoa suunnitelman vaikutuksista. Mutta vaikka vaikutusarvio olisikin kohdallaan, arvioitu vähennys ei ole riittävä ilmastotoimien tarpeisiin.

Ilmastopaneelin laskelmissa¹ vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitteeseen pääsemiseksi maataloudessa tarvittaisiin jo 2030 mennessä nykytilaan verrattuna noin 1 MtCO₂e päästövähennyksiä taakanjakosektorin päästöissä (maataloussektori). Vuoteen 2035 mennessä tulee saada aikaan tätä huomattavasti suurempi vähennys maaperäpäästöissä riippuen maankäyttösektorin nettonielun kehityksestä. Suomen maatalouden erityisongelma on turvemaiden kasvihuonekaasupäästöt, kuten tutkimus on yksikäsitteisesti osoittanut. Turvemaista syntyvien päästöjen vähennyspotentiaali on 8 MtCO₂e ja juuri turvemaille tarvitaan tehokkaita, päästöjä laskevia toimia.² Nykyinen CAP-suunnitelma ei vastaa riittävästi maataloussektorin ja turvemaiden päästöjen vähentämistarpeeseen. Ilmastopaneeli korostaa, että päästövähennyksiä ei pidä jättää

¹ Ilmastopolitiikka, hiilineutraaliustavoite ja budjettiriihi 2021 – ajatuksia ja ehdotuksia.

https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/09/Budjettiriihi-ja-ilmastopolitiikka_ilmastopaneelin-muistio.pdf

² Tilastokeskus 2020. Greenhouse gas emissions in Finland 1990 to 2018. National Inventory Report under the UNFCCC and the Kyoto Protocol. 9 April 2020.

http://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/khkinv/fi_nir_un_2018_2020_04_09.pdf

maankäyttösektorin tulevan ilmastosuunnitelman varaan, koska CAP-suunnitelma ohjaa rahoitusta ja tarjoaa siten vahvan työkalun maatalouden ilmastotoimien edistämiseen.

Ilmastotoimiin suunnatun rahoituksen määrä suhteessa CAP:n kokonaisrahoitukseen on riittämätön. CAP-valmistelussa tavoitteeksi esitettiin, että 40 % rahoituksesta kohdistuisi ilmastotoimiin. Nykyisessä rahoitussuunnitelmassa ekojärjestelmän rahoitus on noin 3 % ja ympäristökorvauksen (sisältäen ei-tuotannolliset investoinnit) rahoitus noin 10 % CAP:n kokonaisrahoituksesta. Ekojärjestelmään ja ympäristökorvaukseen sisältyy lisäksi toimenpiteitä, jotka edistävät pääosin muita kuin ilmastotavoitteita. Ehdollisuuden vaatimusten osuutta ilmastotoimissa ei ole eritelty, eikä perusteluja alhaiselle ilmastorahoituksen osalle ei ole esitetty. Ilmastopaneeli katsoo, että ilmastotoimille on osoitettava vähintään 40% rahoitus ja lisäksi tulee varmistaa, että varat kohdennetaan mahdollisimman kustannusvaikuttaviin toimenpiteisiin.

CAP-suunnitelman pohjalta toimenpiteiden todellisia päästövähennysvaikutuksia on vaikea arvioida tarkemmin. Suunnitelmassa mainitut tavoitteet esitetään yksittäisten toimenpiteiden pinta-aloina, mutta yksittäisille toimille tai niiden kokonaisuudelle ei aseteta päästövähennystavoitteita, joten vaikutusten arvio valintojen pinta-alojen perustana puuttuu. Suunnitelmasta erikseen julkaistussa ympäristövaikuttavuusarviossa on arvioitu toimenpiteiden vaikutuksia päästöihin, mutta vaikutusarvio on osin epäselvä. Esimerkiksi turvepeltojen raivaamisen vähentämisen on laskelmassa oletettu vähentävän kokonaispäästöjä merkittävästi. Raivaamisen vähentymisen voisi vaihtoehtoisesti tulkita päästöjen kasvun vähenemiseksi. Suunnitelmassa raivaus on sallittua vain, jos raivattu ala otetaan pysyvään nurmen viljelyyn. Suunnitelma ei kuitenkaan estä esimerkiksi turvemaalla jo olevan nurmipellon ottamista viljan viljelyyn ja uuden pellon raivaamista nurmialaksi. Suunnitelmassa raivaus vähentyisi noin 800 ha vuodessa sekä turve- että kivennäismailla ollen edelleen noin 1200 ha vuodessa kummallakin maalajilla. Peltojen raivausta etenkin turvemailla tulisi rajoittaa vahvemmin.

Toimenpiteiden kustannus-vaikuttavuutta, eli paljonko yhden CO₂e-tonnin vähentäminen maksaa kullakin toimenpiteellä, ei ole arvioitu. Kustannus-vaikuttavuuden arviointi lisäisi suunnitelman ilmastotoimenpiteiden läpinäkyvyyttä ja helpottaisi vaikuttavuuden ja tavoitteiden arviointia. Suunnitelmasta ei myöskään käy ilmi, miten ministeriö seuraa päästövähennystavoitteisiin pääsemistä, tai miten ja missä tilanteessa muutoksia suunnitelmaan tehdään, jos todetaan, että päästövähennystavoitteisiin ei olla pääsemässä.

Turvepellot ovat ilmastonäkökulmasta maatalouden suurin haaste. Suunnitelmassa olisi tarvittu laaja ja systemaattinen suunnitelma turvepeltojen päästöjen vähentämiseen ennallistamisen, viljelytapojen muutosten ja heikkotuottoisten ohutturpeisten peltojen metsittämisen kautta. Kokonaisvaltainen ote suunnittelusta puuttuu. Tutkimus hiiltä ylläpitävistä ja sidontaa edistävästä toimista on tuottanut aineksia myös kivennäismaiden ilmastotoimiin. Yllättävää on myös, että CAP-suunnitelmassa kosteikko ei ole tukikelpoista maatalousmaata, eikä kosteikkoviljelyä terminä mainita lainkaan.

Kosteikko- ja märkäviljelyn on tutkimuksissa todettu vähentävän päästöjä merkittävästi, sillä vedenpinnan korkeuden nostaminen rajoittaa turpeen hajoamista ja maaperäpäästöjä. Ilmastopaneelin arviossa³ kosteikkoviljelyn aloittaminen 50 000 turvepeltohehtaarella tuottaisi yhteensä noin 1,0 MtCO₂e päästövähennyspotentiaalin maankäyttö- ja taakanjakosektorille. Kosteikkoviljelyn avulla voitaisiin esimerkiksi tuottaa korvaavia materiaaleja, kuten ruokohelpeä, kasvu- ja kuiviketurpeen tilalle, kun turpeen energiakäytöstä luovutaan vuoteen 2035 mennessä. Ilmastopaneeli on ehdottanut tarjouskilpailuja, joissa turvepeltoja siirrettäisiin monivuotiseen kosteikkoviljelyyn. Mikäli EU:ssa ei hyväksytä kosteikkoviljelyä maatalouden tuen piiriin, Suomen tulisi tavoitella samaa pinta-alaa ekojärjestelmiin lukeutuvien ilmastokosteikkojen kautta, jolloin

³ Ilmastopolitiikka, hiilineutraaliustavoite ja budjettiriihi 2021 – ajatuksia ja ehdotuksia.

https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/09/Budjettiriihi-ja-ilmastopolitiikka_ilmastopaneelin-muistio.pdf

investointia ja hoitoa voidaan tukea, mutta ala ei enää ole peltomaata. Tarjouskilpailut olisivat kustannusperusteisuuden sijaan tulosperusteinen ohjauskeino, joita tulisi yleisemminkin suosia.

CAP-suunnitelmalla on tärkeä rooli maatalouden rakennemuutosten edistämässä. Nykyinen CAP-suunnitelma olettaa nykyisenkaltaisen ja –laajuisen maatalouden tuotantorakenteen säilyvän koko tulevan CAP-kauden. Jos nykyisiä tuotantorakenteita ylläpidetään tukien avulla huomioimatta muutoksia kysynnässä, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa esimerkiksi kotieläintuotannon kannattavuus laskee yllättäen kysynnän siirtyessä enenevässä määrin kasvispainotteiseen ruokavalioon. CAP-suunnitelmassa tulisi varautua maatalouden rakennemuutoksiin, jotta maatalouden eri sektoreiden kannattavuus ei yllättäen romahda. On nähtävissä, että peltoalan tarve vähenee tulevaisuudessa, koska yli puolet siitä on tällä hetkellä eläintuotannossa. Siksi CAP-suunnitelma olisi voinut jo ennakoida voimakkaammin tätä ja vähentää elementtejä ja tukia, jotka kannustavat peltoalan ylläpitoon. Peltoalaa vähentävät päästövähennystoimet ovat sitä kalliimpia, mitä enemmän erilaiset tuet nostavat peltomaan arvoa.

Ilmastopaneeli kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että suunnitelmassa on epäselviä tai ristiriitaisia merkintöjä. Esimerkinomaisesti mainittakoon:

- MMM:n ympäristövaikuttavuusarvion taulukko 1 luokittelee toimet sen mukaisesti, ylläpitävätkö vai parantavatko ne nykyisen ympäristönsuojelun tasoa. Esimerkiksi GAEC 8, viljelyn monipuolistaminen, on merkitty suojelun tilaa parantavaksi, vaikka viljelyn monipuolistamisen vaatimus sisältyi nykyisiin viherryttämisen vaatimuksiin. Aito viljelykierto olisi ollut tehokkaampi toimi kuin tilakohtaisen monilajisuuden vaatimus.
- GAEC 4, suojakaistat vesistöjen varrella, on merkitty suojelun tilaa parantavaksi. Toimenpide sisältää vähintään 3 metrin suojakaistavaatimuksen vesistöjen varrelle, mutta samalla nykyinen täydentävien ehtojen vaatimus metrin pientareesta valtaojien varrella poistettaisiin. Vaikka poiston kokonaisvaikutus suojakaistojen alaan jää pieneksi, sillä on huuhtoumia lievästi kasvattava vaikutus.
- Ympäristökorvauksen tilakohtaiseen toimenpiteeseen liittyy erityistavoitteita koskien ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista, kestäväää energiaa, kestäväää kehitystä, luonnonvarojen tehokasta hoitoa, luonnon monimuotoisuutta, ekosysteemipalveluja, elinympäristöjä ja maisemia. Tilakohtaisen toimenpiteen valinnaisissa vaatimuksissa viljelijän on valittava 2 toimenpidettä 11 vaihtoehdosta. Vaihtoehdot ovat kuitenkin teknologisia tai pölyttäjähönteisiin liittyviä toimia, jotka eivät suoraan edistä mainittuja erityistavoitteita, vaikka ovatkin itsessään positiivisia toimia. Vaihtoehdoissa tulisi olla erityistavoitteita aidosti edistäviä toimenpiteitä.