

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaista maatalouden ja vesiviljelyn kustannuksista

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaista maatalouden ja vesiviljelyn kustannuksista (HE 327/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Toimenpidealoite TPA 142/2022 vp Sari Tanus kd ym. Toimenpidealoite maatilojen kustannustuen valmistelemisesta

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- maatalousneuvos Esa Hiiva, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi, maa- ja metsätalousministeriö
- maatalousekonomisti Antti Unnaslahti, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Petriina Wäre, maa- ja metsätalousministeriö
- palvelujohtaja Mari Selviranta, Valtiokonttori
- tutkimusprofessori Jyrki Niemi, Luonnonvarakeskus
- toiminnanjohtaja Niina Kangas, Kauppapuutarhaliitto ry
- maatalousjohtaja Johan Åberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- hallituksen puheenjohtaja Johan Åberg, Suomen Kalankasvattajaliitto ry
- maatalouspoliittinen asiantuntija Christoffer Ingo, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Pellervon taloustutkimus PTT

Valiokunnan mietintö MmVM 30/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki määraaikaisista maatalouden ja vesiviljelyn kustannuksista. Lain perusteella maksettaisiin kustannustukia, joilla osittain kompensoitaisiin lannoitteiden ja sähkön hinnannoususta aiheutuvaa tuotantokustannusten nousua maataloudessa ja vesiviljelyssä. Tuottajahintojen nousu on vain osittain kattanut tuotantokustannusten nousua. Kustannukset osaltaan varmistaisivat kotimaisen tuotannon jatkumista ja huoltovarmuuden säilymistä tilanteessa, jossa tuotannon kannattavuus ja toiminnanharjoittajien maksuvalmius ovat heikentyneet.

Sähkön ja lannoitteiden kustannustukia voitaisiin myöntää komission valtiontuen tilapäisistä Ukraina-kriisipuitteista annetun tiedonannon ja Euroopan komissiolle tehtävän erillisen ilmoituksen mukaisina valtiontukina. Kustannustukea maksettaisiin maataloudessa ja vesiviljelyssä käytetylle sähköenergialle enintään 50 000 euroa tuensaajaa kohden ja avomaan maatalous- ja puutarhakasvien viljelyssä käytettävälle lannoitteille enintään 35 000 euroa tuensaajaa kohden. Tukea myönnettäessä olisi lisäksi otettava huomioon valtiontuen tilapäisiin Ukraina-kriisipuitteisiin liittyvät tuen myöntämisen rajoitteet, kuten tuen enimmäismäärä tuensaajaa kohden. Tukea voitaisiin myöntää maataloudelle enintään 250 000 euroa tuensaajaa kohden ja kalataloudelle enintään 300 000 euroa tuensaajaa kohden. Yhteenlaskettua 2 miljoonan euron enimmäismäärää laskettaessa otettaisiin huomioon kaikki yksittäisen yrityksen ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yritysten saamat tuet, jotka on myönnetty komission väliaikaisten Ukraina-kriisipuitteiden mukaisen valtiontukipäätöksen nojalla.

Valtiokonttori toimisi valtionapuviranomaisena.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31.12.2023 saakka.

Toimenpidealoite

Toimenpidealoitteessa TPA 142/2022 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy välittömiin toimenpiteisiin maatilojen energia- ja kustannustuen valmistelemiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki määraaikaisista maatalouden ja vesiviljelyn kustannuksista. Kustannustukien tarkoituksena on kompensoida lannoitteiden ja sähkön hinnannousun aiheuttamaa tuotantokustannusten nousua maataloudessa ja vesiviljelyssä. Tavoitteena on osaltaan varmistaa kotimaisen tuotannon jatkumista ja huoltovarmuuden säilymistä tilanteessa, jossa maataloustuotannon kannattavuus ja yritysten maksuvalmius ovat heikentyneet. Esityksen mukaan

Valiokunnan mietintö MmVM 30/2022 vp

kustannustukea maksetaan maataloudessa ja vesiviljelyssä käytetylle sähköenergialle enintään 50 000 euroa tuensaajaa kohden ja avomaan maatalous- ja puutarhakasvien viljelyssä käytettävillä lannoitteilla enintään 35 000 euroa tuensaajaa kohden. Tukijärjestelmän perusteena ovat komission tiedonantoon (2022/C 426/01) sisältyvät, valtiontukitoimenpiteitä koskevat tilapäiset kriisipuitteet talouden tukemiseksi Ukrainaan kohdistuneen Venäjän hyökkäyksen jälkeen. Komission tiedonanto edellyttää, että tuki kohdennetaan sellaisille toiminnanharjoittajille, joiden tuotantotoimintaan Venäjän Ukrainaan kohdistaman sotilaallisen hyökkäyksen, sitä seuranneiden pakotteiden ja vastatoimien aiheuttama talouden vakava häiriö vaikuttaa suoraan tai välillisesti ja joiden maksuvalmius on heikentynyt. Hallituksen esityksestä ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa siihen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Tuen myöntämiseen ja maksamiseen sovelletaan valtionavustuslakia. Kysymys on harkinnanvaraisesta tuesta, joka voidaan myöntää tarkoitusta varten käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Valtionapuviranomaisena toimii Valtiokonttori. Esitys liittyy valtion vuoden 2023 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lisätalousarvioesityksessä ehdotetaan budjetoitavaksi 95 miljoonaa euroa maatalouden ja vesiviljelyn määräaikaisiin kustannustukiin. Tästä määrärahasta arvioidaan kohdentuvan lannoitteiden kustannustukeen 63 miljoonaa ja sähkön kustannustukeen 32 miljoonaa euroa. Valtiokonttorin toimintamenoihin ehdotetaan budjetoitavaksi 5,2 miljoonan euron määräraha kustannustukien toimeenpanoa varten.

Maatalouden vaikeutuneen tilanteen taustalla ovat maataloustuotannon pitkään jatkunut heikko kannattavuus, vuoden 2021 heikko sato sekä globaalin ruoka- ja tuotantopanostusmarkkinoiden muutos, jonka seurauksena hinnat ovat nousseet vuoden 2021 syksystä lähtien. Tuottajahinnat reagoivat pitkällä viiveellä tuotantokustannusten nousuun, mikä on osaltaan heikentänyt tuotannon kannattavuutta ja maatilojen maksuvalmiutta. Vaikka tuottajahintojen nousu on viime kuukausien aikana palauttanut tilojen katetuoton useimmissa tuotannonsuunnissa keskiarvotasolle, vaikutus ei näy välittömästi kannattavuuden paranemisena, sillä tiloilla on takanaan varsin pitkä heikon hintasuhteen tuotantopakso. Vuonna 2022 tilanne on kiristynyt edelleen tuotantopanosten hintojen noustua Venäjän Ukrainassa harjoittamien sotatoimien ja tätä seuranneiden vastatoimien johdosta. Lannoitteiden raaka-aineiden saatavuudessa on tapahtunut muutos, ja tätä seurannut voimakas hinnannousu vaikuttaa kaikkiin maatalouden tuotantosuuntiin. Tämä vaikutus näkyy täysimääräisesti kasvukaudella 2023. Valiokunta on erittäin huolissaan kehityksestä, joka voi pienentää satomääriä, kiihdyttää maatilojen vähenemistä ja siten vaikuttaa koko elintarvikehuoltovarmuuteen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan typpilannoitteiden hintaan ei tällä hetkellä kohdistu uusia erityisiä nousupaineita. Esityksen käsittelyn hetkellä vaikuttaa siltä, että EU-alueen maakaasun saatavuus on turvattu kaikkiin käyttötarkoituksiin talvella 2023 ja hinta on alentunut syksyn huippuhinnoista. Tästä syystä myös typpilannoitteiden hinnat ovat alentuneet ja tuotanto EU:n alueella jatkuu. Kaasu ja typpilannoitteet ovat kuitenkin edelleen kalliita verrattuna syksy 2021 edeltävään aikaan, ja arvaamattomien markkinavaihteluiden riski on yhä olemassa. Ukrainassa käytävän sodan etenemisen arvaamattomuuden vuoksi ei ole poissuljettua, että maakaasun hinta jälleen nousee korkealle. Yleisesti ottaen kotieläintuotannossa tuottajahinnat eivät ole nousseet kustannuksia vastaavasti ja sähkön voimakas hinnannousu lisää edelleen kotieläintuotannon kustannuksia voimakkaasti. Edelleen on vaarana, että maataloustuotannon jatkuvuus vaarantuu

Valiokunnan mietintö MmVM 30/2022 vp

kannattavuuden heikentyessä ja muuttuessa jopa tappiolliseksi. Määräaikaisten kustannustukien avulla halutaan vakauttaa toimintaympäristöä ja alentaa tuotantotoimintaan kohdistuvia riskejä tilanteessa, jossa epävarmuus markkinoiden kehityksestä on suurta ja yrityksissä pelätään lannoitteiden ja sähkön hintojen pysyvän koko kevään 2023 korkealla tasolla.

Valiokunta korostaa kustannustuen tärkeyttä yritystoiminnan edellytysten ylläpitämisessä tässä hyvin vaikeassa tilanteessa. Yritystoiminnan edellytysten tukeminen vaikeina aikoina edistää maatalousyrittäjien työkykyä ja jaksamista, kotimaisten tuotteiden saatavuutta kuluttajan tarpeisiin ja tuotantoeläinten hyvinvoinnin ylläpitämistä. Pitkällä tähtäimellä ratkaisu maatalouden kannattavuuskriisiin tulee löytyä markkinoilta. Tässä poikkeuksellisessa tilanteessa on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää huolehtia siitä, ettei muutoin kannattavia yrityksiä lakkaa toimimasta tilapäisten vaikeuksien vuoksi. Ottaen huomioon suorien tukien maksuaikataulun painottuminen vuoden loppuun ja seuraavan vuoden alkuun, valiokunta pitää välttämättömänä, että kustannustuki maksetaan tiloille välittömästi hakuajan päätyttyä heinäkuussa 2023. Tämä on erityisen tärkeää tilanteissa, joissa tilat ovat hankkineet lannoitteita luotolla luottaen tukien maksuaikataulun pysyvän ennallaan. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota tukien maksuaikataulun muutokseen ja tämän seurauksiin käsitellessään kuluvan ohjelmakauden pinta-ala- ja eläinperusteisia tukia koskevaa lainsäädäntöä (MmVM 14/2022 vp — HE 165/2022 vp).

Sähkön kustannustuki

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on ilmaistu huoli sähkötuen kohdentumisesta maatalous- ja vesiviljely-yrittäjille. Erityisesti energiasäästävät tuotannonalat, kuten kasvihuonetuotanto ja vesiviljely, kärsivät sähkön hinnan noususta. Esityksessä todetaan, että vuoden 2022 ennakkollisen kannattavuuskirjapitoaineiston perusteella sähkön osuus on ollut keskimäärin 2,6 prosenttia tuotantokustannuksista. Sähkön osuus on suurin kasvihuonetuotannossa (16,8 %). Kotieläintaloudessa osuus on noin 1—1,5 prosenttia. Vuoden 2022 ennakkollisten tulosten perusteella sähkötukikustannus on keskimäärin 44 prosenttia yrittäjätulosta. Esimerkiksi maitotiloilla se on 90 prosenttia ja viljatililla 11,6 prosenttia yrittäjätulosta. Kotieläintilojen mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa ovat vähäisiä, kun taas kasvihuoneyritykset ovat sopeuttaneet toimintaansa joko vähentämällä tuotantoa tai keskeyttämällä sen kokonaan. Kaiken kaikkiaan on vaarana, että muutoin taloudellisesti kannattavia tiloja ajautuu korkeiden kustannusten vuoksi maksuvalmiusongelmiin.

Vesiviljelyssä sähkötukien osuus kiertovesikasvatuksen ja kalanpoikastuotannon kustannuksissa on merkittävä. Kalanpoikasyritysten kannattavuusongelmat voivat heijastua ruokatuotannon jatkuvuuteen, minkä vuoksi kohdennettu kustannustuki niille on koko vesiviljelyelinkeinon kannalta tärkeä. Sähköenergian tukeminen maataloudessa ja vesiviljelyssä voi kuitenkin lisätä sähkön kysyntää ja siten nostaa muiden käyttäjien sähkön hintaa. Tällainen vaikutus ei kuitenkaan ole todennäköisesti merkittävä, sillä sähkötuki perustuu esityksen mukaan aikaisempaan sähkökulutukseen. Näin ollen tuen hyöty ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan siirry suoraan sähköä myyville tahoille, vaan erityisesti niille alkutuotannon yrittäjille, joilla on kalliit sähkösopimukset.

Esitystä on kritisoitu korkean sähkön viitehinnan käyttämisestä. Sähkönhintojen kehitys vaikuttaa tällä hetkellä sellaiselta, että osa yritysten sähkösopimuksista jää tuen ulkopuolelle. Esityksen mukaan sähkön kustannustuessa otetaan huomioon 50 prosenttia 1.1.—31.12.2022 (määräkausi)

Valiokunnan mietintö MmVM 30/2022 vp

maataloutta ja vesiviljelyä varten ostetun sähköenergian määrästä. Näin saatu kilowattituntimäärä kerrotaan ajanjakson 1.10.2022—31.3.2023 (hintakausi) yrityskohtaisella sähköenergian arvonlisäverottomalla keskihinnalla siltä osin, kuin se ylittää 13 senttiä kilowattitunnilta. Tukea laskettaessa otetaan huomioon enintään 27 senttiä kilowattitunnilta, joka toteutuu, jos sähkön hinta on 40 senttiä kilowattitunnilta. Keskihintaa laskettaessa ei huomioida sähkön siirtomaksua eikä perusmaksua.

Sähkötuen vaikutukset on arvioitu tilanteessa, jossa sähkön keskihinta on 30 senttiä kilowattitunnilta koko hintakauden 1.10.2022—31.3.2023 ajan. Jo nyt on selvää, että tämä ei tule toteutumaan. Sähköfutuurit, jotka edustavat markkinatoimijoiden näkemystä hintakehityksestä, ennustivat vielä joulukuun 2022 puolivälissä erittäin korkeita hintoja vuodelle 2023, mutta jo nyt voidaan nähdä, että hinnat ovat laskeneet merkittävästi. Sähkön hinnan odotetaan nousevan kalleimmillaan noin 20 senttiin kilowattitunnilta helmikuussa 2023. Hinta laskee futuurien perusteella kesällä 2023 alle 10 senttiin kilowattitunnilta. Hintojen heilahtelu voi silti olla voimakasta, mikä tekee ennustamisesta haastavaa. Valiokunnalle on todettu, että sähkötuen kohdentamisessa on pyritty vähentämään erityisesti korkeista sopimushinnoista kärsineiden yritysten maksuvalmiusongelmia. Sähkötuessa huomioon otettavan sähkönhinnan alarajan laskeminen 13 sentistä 10 senttiin kilowattitunnilta tai muiden tuen parametrien muuttaminen voi johtaa ongelmiin tukeen varatun rahoituksen riittävyyden kannalta. Kysymyksessä on harkinnanvarainen tuki, jota voidaan maksaa käytettävissä olevan määrärahan puitteissa. Näin ollen sähkönhinnan alarajan laskeminen voi johtaa siihen, ettei rahoitus riitä kaikkiin hakemuksiin.

Lannoitteiden kustannustuki

Valiokunnan saamassa lannoitteiden kustannustukea koskevassa lausuntopalautteessa on tuotu esiin, että ehdotetussa toteutusmallissa tuen täysimääräistä ohjautumista viljelijöiden hyödyksi on vaikea taata. Lannoitteiden kustannustukimallissa huomioidaan se osa keskihinnasta (euroa tonnilta), joka ylittää 500 euroa tonnilta. Keskihinnan ollessa 500 euroa tonnilta tai vähemmän tukea ei maksettaisi. Tuen määräytymisessä otetaan kuitenkin huomioon enintään 300 euroa tonnilta, joka toteutuu lannoitteiden keskihinnan ollessa 800 euroa tonnilta. Tuki koskee myös nestemäisiä lannoitteita ja luonnonmukaisessa tuotannossa käytettäviä lannoitteita. Koska erihintaisia lannoitetuotteita on saatavilla, tuki voi ohjata kysyntää eri tuotteisiin kuin niihin, joita hankitaan ilman tukea. Koska tukimallin perusteena ehdotetaan käytettäväksi tulevalle kasvukaudelle hankittavien lannoitteiden määrää ja hintaa viitekaudella 1.6.2022—30.4.2023, on mahdollista, että viljelijöille maksettava tuki siirtyy ainakin osittain lannoitteiden hintoihin. Tämä johtuu siitä, että suomalaisilla lannoitemarkkinoilla vallitsee epätäydellinen kilpailu. Näissä olosuhteissa tuki voi käytännössä ohjata lannoitteiden myyjien hinnoittelupäätöksiä, jolloin Suomen markkinoille ohjautuvilla lannoitteilla voi olla korkeammat hinnat kuin ilman tukea.

Valiokunnan saaman lausuntopalautteen mukaan tuen kohdentumista viljelijöille voidaan parantaa rajaamalla se koskemaan vain tiloilla aiemmin tehtyjä toteutuneita lannoiteostoja. Tällainen ratkaisu kuitenkin sulkee ulkopuolelle ne tilat, joiden lannoitehankinnat ovat vielä tekemättä. Valiokunnalle on korostettu, että kaikin käytettävissä olevin keinoin on pyrittävä varmistamaan se, ettei lannoitteiden kustannustuki siirry lannoitteiden hintoihin kevään 2023 aikana esitetyllä viitekaudella. Tässä tapauksessa tuki ei palvele esityksen tavoitteita ja johtaa vääristyneeseen kehi-

Valiokunnan mietintö MmVM 30/2022 vp

tykseen. Tällä hetkellä lannoitteiden ja niiden raaka-aineiden hinnat ovat laskusuunnassa, eikä merkittäviä nousupaineita ole näkyvillä.

Valiokunnalle on todettu, ettei hintatuen vaikutusta lannoitteiden vähittäishintoihin voida valvoa tehokkaasti, koska virallisesti hintoja tilastoidaan vain yleisellä tasolla Tilastokeskuksen hintaindeksien muodostamiseksi. Suomen lannoitemarkkinoiden hintakehitystä tulee pystyä vertaamaan kansainvälisiin hintoihin keskeisten ravinteiden yksikköhintojen tasolla, jotta voidaan arvioida, kehittyvätkö vähittäishinnat poikkeavasti Suomen markkinoille ohjautuvien lannoitteiden osalta. Toisaalta lannoitteiden kysyntää lisääviä tukijärjestelmiä on toteutettu myös muissa EU-maissa, mikä vaikuttaa vertailun lähtökohtiin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lannoitetuen vaikutusta lannoitteiden myyjien hinnoittelupäätöksiin seurataan. Valiokunnan saaman lausuntopalautteen mukaan toimivalta tällaiseen seurantaan ja tuen vaikutuksia koskevan selvityksen tekemiseen voi luontevasti kuulua Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Valiokunta pyytää valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin, jotta selvitys lannoitetuen vaikutuksista lannoitteiden hintoihin keväällä 2023 tehdään oikea-aikaisesti ja avoimesti ja tulokset julkaistaan mahdollisimman laajasti.

Toimenpidealoite

Edellä oleviin perusteluihin viitaten valiokunta ehdottaa, että toimenpidealoite hylätään.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Maa- ja metsätalousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 327/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää toimenpidealoitteen TPA 142/2022 vp.

Valiokunnan mietintö MmVM 30/2022 vp

Helsingissä 14.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Juha Pylväs kesk (osittain)
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Jenna Simula ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola